

UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

LE
PROTECTORAT
INTERNATIONAL

PROTECTION-SAUEGARDE
PROTECTORAT DU DROIT DES GENS
PROTECTORAT COLONIAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

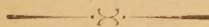
Soutenue le 30 juillet 1896

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

PAR

F. GAIRAL

ÉLÈVE DE LA FACULTÉ LIBRE DE LYON



LYON

IMPRIMERIE X. JEVAIN

Rue François-Dauphin, 18

—
1896



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE PROTECTORAT INTERNATIONAL

A MES PARENTS

UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

LE
PROTECTORAT
INTERNATIONAL

PROTECTION-SAUVEGARDE
PROTECTORAT DU DROIT DES GENS
PROTECTORAT COLONIAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

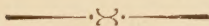
Soutenue le 30 juillet 1896

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

PAR

F. GAIRAL

ÉLÈVE DE LA FACULTÉ LIBRE DE LYON



LYON
IMPRIMERIE X. JEVAIN

Rue François-Dauphin, 13

—
1896

JURY D'EXAMEN

MM. BONNEVILLE, professeur, *Président*.

DESLANDRES, professeur adjoint, } *Suffragants.*
MOULIN, chargé de cours.

AVANT-PROPOS

Dans l'histoire des relations internationales, on rencontre fréquemment cette situation de deux peuples, où le plus puissant est constitué le défenseur attitré et permanent du plus faible, et dans laquelle l'autorité et les responsabilités de l'un s'accroissent de tout ce que perd la liberté de l'autre.

Le protectorat de notre époque se distingue sans doute profondément du *fœdus iniquum* des Romains : les deux institutions sont séparées, plus encore par une profonde différence de civilisation, de mœurs, de droit des gens, que par l'intervalle de vingt siècles. Et cependant il existe entre elles d'évidentes analogies, qui tiennent à certaines similitudes dans les besoins auxquels elles avaient à répondre.

La protection internationale n'est donc pas un simple accident dans la vie de l'humanité, et l'œuvre du caprice de ceux qui conduisent les

destinées politiques des peuples. C'est un phénomène naturel, venant logiquement à son heure dans la série des évolutions de deux Etats, et tirant sa raison d'être de circonstances spéciales, appelées à se représenter et à produire des effets analogues, dans des temps et des lieux divers ; autrement dit, c'est un état particulier, qui a sa physiologie en quelque sorte, nous entendons ses principes rationnels et ses lois.

Au cours des derniers siècles, la protection internationale a fonctionné très largement en Europe, sous une forme, qui laissait à l'Etat faible, théoriquement du moins, une entière indépendance.

Depuis quelque quatre-vingts ans, au contraire, tantôt par une simple combinaison d'équilibre entre des ambitions rivales, tantôt pour assurer l'influence exclusive et dominatrice d'un Etat sur des pays lointains non civilisés, on a vu se constituer un système nouveau de protection, dans lequel le protégé aliène la plus grande partie de ses droits souverains au profit du protecteur, et cette situation a porté de préférence le nom de « protectorat ».

Jusqu'ici la protection internationale, sous ses deux formes, désignait uniquement une relation entre deux Etats. Mais, dans ces dernières années, la politique des nations colonisatrices a pratiqué, encore sous le nom de « protectorat » un mode particulier, pour une Puissance, d'acquérir les droits de souveraineté dans des territoires privés des bienfaits de la civilisation, et où la protection ne

peut trouver à s'exercer que sur des populations auxquelles manque tout principe d'organisation publique et d'unité nationale. Cette pratique récente, devenue une méthode d'expansion coloniale, se rapproche d'ailleurs, autrement que par une pure coïncidence d'expression, du protectorat proprement dit ou de droit des gens, et il convient de traiter de l'un à la suite de l'autre.

Nous nous proposons d'étudier successivement les règles correspondant à ces trois situations, dont les deux premières seulement mettent, de part et d'autre, des Etats en présence :

- 1° La protection simple ou sauvegarde,
 - 2° Le protectorat du droit des gens,
 - 3° Le protectorat colonial.
-

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

NOTIONS HISTORIQUES

§ 1

ANTIQUITÉ

L'étude des institutions politiques de l'ancienne Grèce permet d'y relever l'existence, à la suite d'un long usage de la protection individuelle puis collective sur les étrangers, de certains germes du protectorat international.

Chez les Grecs, comme dans toute l'Antiquité, les Etats, à leur origine, vivaient à l'écart les uns des autres; l'étranger, suspect à tous, traité en ennemi, ne bénéficiait d'aucun droit.

L'*hospitalité privée* apporta à cette situation un premier remède. Si, au point de vue du droit, l'étranger restait un ennemi, en fait, on accordait à l'hôte, une fois qu'il était entré dans la clientèle d'un citoyen, la protection due au citoyen lui-même.

L'*hospitalité publique*, octroyée aux Etats étrangers, vint pourvoir à l'insuffisance de la première.

L'extension des rapports entre Etats, conséquence des relations commerciales, provoqua la conclusion de

traités d'hospitalité réciproque, hospitalité qui s'exerça par l'intermédiaire de leurs membres les plus influents.

C'est la *proxénie*, l'une des institutions les plus originales de la Grèce antique, qui rendit possible la protection permanente des citoyens d'une nation à l'étranger, en même temps que celle des intérêts diplomatiques, financiers, judiciaires et religieux de cet Etat.

En vertu de la *proxénie*, une cité reconnaissait comme hôte public le citoyen d'un autre Etat ; elle l'admettait au foyer commun, et le comblait de ses faveurs. En échange, l'hôte qui, dans sa patrie, jouissait de tous les privilèges du citoyen, comptait désormais au nombre de ses clients la cité hospitalière, devenait son patron et son protecteur, dans toutes les circonstances où il était besoin de son appui (1).

La tradition s'établit, dans le monde grec, d'accorder le titre et les privilèges de proxènes à des rois, à leurs envoyés ou à leurs officiers, qui, en retour, couvraient la cité de leur protection (2) ; et ainsi la *proxénie*, simple extension de l'hospitalité, à l'origine, devint en se développant une institution d'aspects multiples. Usitée entre les Etats libres et indépendants pour la protection de leurs sujets respectifs, elle se transforme en un instrument de protection pour les Etats eux-mêmes les uns à l'égard des autres, par l'intermédiaire des proxènes qui, alors, devenaient patrons d'Etat.

(1) Les proxènes ont été comparés aux consuls modernes. Il y a sans doute de grandes analogies entre les fonctions des uns et des autres ; mais il convient de faire observer que les consuls protègent à l'étranger leurs nationaux, alors que les proxènes protégeaient chez eux les nationaux de la cité qui leur avait conféré leur titre.

(2) V. Monceaux, *Les proxénies grecques*, liv. V, ch. VI, p. 316.

C'est ainsi que la ville de Syracuse eut Cicéron pour patron à Rome (1); que César fut le patron de Chios (2); Pompée, de Mitylène (3); Agrippa, de Corcyre (4); etc.

Les données actuelles de la science historique semblent limiter aux institutions qui précèdent les manifestations encore embryonnaires du protectorat chez les Grecs. Aussi bien, la protection exercée à l'égard d'une collectivité se dégageait-elle à peine de la protection individuelle; il est néanmoins permis d'y reconnaître les premiers linéaments du système politique qui devait, à Rome, sous la République et sous l'Empire, acquérir un si puissant développement.

Dans la Rome primitive les relations avec l'étranger étaient empreintes d'un tel esprit de défiance et d'hostilité que la reconnaissance formelle de l'établissement de rapports pacifiques avec d'autres nations semblait constituer une dérogation aux principes de la politique extérieure (5). La paix n'était que le résultat d'un pacte (6). Il existait toutefois, entre elle et la guerre, une situation intermédiaire qui constituait la condition commune des Etats sans traités avec le peuple romain (7).

Les règles de l'*hospitalité* pourvoyaient aux exigences

(1, 2, 3, 4) Monceaux, op. cit., p. 320.

(5) De Martens, *Le fondement du droit international*, R. D. I, 1882, p. 246.

(6) Ihering, *Esprit du droit romain*, t. I, liv. I, t. I, ch. II, § 49.

(7) Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, éd. franç., Hambourg, 1889.— C'est ce qui résulte de cette proposition du Digeste : « Si cum gente aliqua neque amicitiam, neque hospitium, neque foedus amicitiae causa factum habemus, hi hostes quidem non sunt : quod autem ex nostro ad eos pervenit, illorum fit, et liber homo noster ab eis captus servus fit et eorum. Idemque est, si ab illis ad nos aliquod perveniat », Loi 5, § 2, Dig., 49, 15.

sociales que la législation, reflet de l'état barbare des mœurs, se refusait à reconnaître.

On a pu réduire les rapports de Rome avec les nations étrangères à ces trois formes :

« 1° L'état de guerre, réglé sur les principes immuables du *jus belli* ;

2° Les relations fédératives, reposant sur des traités d'alliance ou de paix formels ;

3° Les relations pacifiques, reconnues par des traités de commerce ou d'hospitalité (*hospitium*), ou bien existant de fait sans base conventionnelle (1). »

C'est particulièrement dans les traités de la seconde catégorie que se rencontrent les analogies les plus grandes avec le protectorat moderne. Toutefois, dans l'ordre des relations purement pacifiques, les traités d'amitié et d'hospitalité s'inspirent, eux aussi, pour une large part, de l'idée dominante de nos protectorats.

L'*amicitia* (2) (traité d'amitié) était conclue pour une durée limitée (*in diem certum*), *indutiæ*, ou à perpétuité (*fœdus amicitie causa factum*). Elle assurait des relations amicales entre Rome et les peuples indépendants, et déterminait le mode dont la sûreté individuelle et les intérêts des nationaux de chaque Etat seraient protégés pendant leur séjour sur le territoire de l'autre (*recuperatio*) (3).

L'*hospitium publicum* était accordé à Rome, par

(1) Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, § 61, p. 244.

(2) Daremberg et Saglio, *Dict. des Antiq.*, v° *Amicitia*.

(3) V. Fest. h. verbo.

le Sénat à un particulier ou à une cité étrangère, en échange et comme récompense de services rendus (1).

Mommsen (2) ne voit dans cette institution que la base générale de tous les traités, sans qu'elle se distingue essentiellement de l'*amicitia*; l'opinion (3) nous semble plus admissible qui, appuyée sur les sources juridiques (4) et les faits historiques (5), découvre entre l'*amicitia* ou *societas* et l'*hospitium* des traits distinctifs. L'*hospitium* constituait un privilège, octroyé par Rome à un particulier ou à une cité étrangère, dans le but, croit-on (6), de compléter le patronat (*hospitium privatum*), notamment en étendant aux membres des autres Etats la jouissance du droit de Rome. Sa nature toutefois ne nous est encore qu'imparfaitement connue.

Ces institutions d'ordres divers, dont nous avons à peine esquissé les grandes lignes, dissimulent mal, sous leur apparence humanitaire, les tendances du peuple romain à la domination universelle.

Dans les relations fédératives ces tendances vont se caractériser davantage et mettre au jour l'institution du protectorat, à peu près tel que les Etats modernes le conçoivent à l'égard des peuples qu'ils veulent soumettre à leur influence.

(1) Les Eduens de Gaule signèrent avec Rome un traité d'*hospitium publicum*. (César, *Bell. Gallic.*, I, 1; Tacite, *Ann.*, XI, 25.)

(2) Mommsen, *Rech. rom.*, I, 326-354.

(3) Willems, *Droit public romain* (Des traités internat.) pp. 380 et s.

(4) Digeste, Loi 5, § 2, 49, 15.

(5) Liv. V, 28 et 50; Cés., *Bell. Gallic.*, I, 31.

(6) V. Mispoulet, *Les Institutions politiques de Rome*, liv. II.

L'étude de la condition des « *fœderati* » permettra de nous rendre compte des rapports si complexes de Rome avec les peuples étrangers ses alliés, et de suivre, dans la diversité des traitements, les manifestations d'un système politique unique qu'on peut appeler le protectorat.

La base des relations fédératives est le *fœdus* qui pourrait comprendre, dans sa plus large acception, « tous les traités passés entre Rome et les Etats étrangers et ratifiés par le suffrage des comices (1). » Dans un sens plus précis, le terme « *fœdus* » désigne des traités d'une nature spéciale, entraînant le plus souvent comme conséquence l'*hospitium* et l'*amicitia*, qui s'y trouvent implicitement contenus, sans toutefois qu'il y ait réciprocité.

Le *fœdus* est le type de l'alliance offensive et défensive ; il contenait ordinairement la clause : « Ut eosdem hostes haberent quos populus romanus (2). » Les obligations des *fœderati* sont plus étroites que celles des simples *amici*. Les uns doivent participer à la défense commune, soit sans restriction, soit dans les limites du traité, alors que les autres ne sont nullement astreints à fournir des secours en cas de guerre (3). Le *fœdus* crée non seulement l'*amicitia*, mais la *societas* ; il permet, en outre, comme l'*hospitium*, aux membres de chacune des nations contractantes, de vivre sur le territoire de l'autre. Son but n'est pas de se borner, comme l'*indutia*,

(1) Bouché-Leclercq, *Man. des Inst. rom.*, ch. I, pp. 345 et s.

(2) Liv. XXXVIII, II. Cf. Cic., *ad fam.*, XII, 15 ; Dionys., XV, 7 ; Dio Cassius, LXVIII, 9.

(3) Daremberg et Saglio, loc. cit.

à suspendre, pour une durée plus ou moins longue, la guerre entre deux peuples, mais bien d'établir entre eux une paix si durable que dans l'esprit des contractants elle doit être éternelle.

Le texte des *fœdera* qui nous sont parvenus débute généralement par cette formule, qu'entre les deux parties la paix doit durer toujours, ou, comme l'exprime le *fœdus Cassianum*, « aussi longtemps que le ciel et la terre dureront (1). » Citons, comme exemple, le *fœdus* conclu sous Servius Tullius et renouvelé en 493 avec la Confédération latine (2). Il renfermait les stipulations qui suivent (3) : « 1° *commercium* et *connubium* entre les parties contractantes ; 2° *recuperatio* (procédure spéciale) entre membres des deux nations ; au point de vue politique : paix perpétuelle entre les deux peuples, partage égal du butin fait à la guerre, alternance du commandement de l'armée alliée (4), droit de tenir des assemblées communes d'ordre politique et religieux. » Ce traité a été longtemps le type des conventions internationales romaines, n'admettant de variantes que dans les clauses politiques et militaires.

Le *fœdus* intervenu entre Rome et le peuple juif, sous les Macchabées, doit être également cité. Ses clauses, mentionnées dans la Bible, sont peut-être le

(1) Otto Karlowa, *Römische Rechtsgeschichte*, Ester band, § 45. (Internationale Verhältnisse. Völkerrechtliche Verträge).

(2) Bouché-Leclercq, *Man. des Inst. Rom.*, ch. I, p. 345.

(3) Mispoulet, *Les Inst. polit. de Rome*, ch. xv, § 82.

(4) Voigt, II, p. 141. Walter, § 87, n° 21.

seul traité de cette nature parvenu intégralement jusqu'à nous (1).

« Fréquemment les *fœdera* contenaient des moyens de conciliation en prévision d'un conflit possible entre

(1) Bible (Trad. et Comm. Gillet), *Les Maccabées*, liv. I, ch. VIII :

« 1. Et Judas apprit le nom des Romains et qu'ils étaient très puissants, et qu'ils acquiesçaient à tout ce qu'on leur demandait et qu'ils faisaient alliance avec quiconque venait à eux et qu'ils étaient très puissants...

« 19. Et ils partirent pour Rome par un très long chemin et ils entrèrent au Sénat et ils dirent :

« 20. Judas Maccabée et ses frères et le peuple des Juifs nous ont envoyés vers vous pour faire avec vous alliance et paix et pour vous déclarer vos alliés et vos amis.

« 21. Et cette parole leur plut.

« 22. Et voici la copie de ce qu'ils écrivirent sur des tables d'airain et envoyèrent à Jérusalem, afin qu'il y demeurât comme un monument de la paix et de l'alliance :

« 23. Que les Romains et le peuple Juif soient comblés de biens à jamais sur mer et sur terre, et que le glaive et l'ennemi s'éloignent d'eux.

« 24. Que s'il survient une guerre aux Romains d'abord ou à tous leurs alliés dans toute leur domination,

« 25. Le peuple des Juifs leur prêtera secours de tout cœur, selon que le temps le permettra.

« 26. Et ils ne donneront rien aux combattants, et ils ne leur fourniront ni blé, ni armes, ni argent, ni vaisseaux, comme il a plu aux Romains ; et ils obéiront à leurs ordres sans rien recevoir d'eux.

« 27. Et de même s'il survient d'abord une guerre au peuple Juif, les Romains les aideront de tout leur cœur, selon que le temps le permettra.

« 28. Et aux troupes auxiliaires ne sera fourni ni blé, ni armes, ni argent, ni vaisseaux, comme il a plu aux Romains ; et ils obéiront à leurs ordres sans dissimulation,

« 29. Selon ces paroles, les Romains s'allient au peuple Juif.

« 30. Que si à l'avenir les uns ou les autres veulent ôter ou ajouter quelque chose à ces paroles, ils le feront de concert ; et tout ce qu'ils ajouteront ou ôteront sera ratifié.

« 31. Et quant aux maux que Démétrius, le roi, leur a faits, nous lui en avons écrit en disant : « Pourquoi fais-tu peser un joug sur les Juifs, nos amis et nos alliés ? »

« 32. Si, par conséquent, ils s'adressent de nouveau à nous, nous

Etats amis où même entre leurs sujets. On désignait du nom de *recuperatio*, la partie du traité où ce point était réglé (1). »

D'après Ælius Gallus (2), la *recuperatio* visait deux points : les différends entre les Etats et les discussions entre particuliers.

Dans les conflits internationaux les clauses du traité permettaient de désigner des juges (*recuperatores*) chargés de les régler après examen. C'est ce qu'établit la clause du traité avec Antiochus, relative aux rapports du roi avec les *socii populi romani* : « Controversias inter se jure ac judicio disceptanto aut si utrisque placebit bello (3) . »

En ce qui concerne le second point visé par les traités : solution des conflits entre sujets d'Etats alliés, le *fœdus Cassianum* contenait un certain nombre de règles parvenues jusqu'à nous (4).

Le rapprochement est facile entre les diverses stipulations qui précèdent et les *clauses d'arbitrage* dont on fait grand honneur à la diplomatie moderne d'avoir introduit l'usage dans les conflits internationaux.

leur rendrons justice contre toi, et nous te ferons la guerre sur mer et sur terre.»

Ch. xiv, 24. « Après cela, Simon envoya à Rome Numénus, avec un grand bouclier d'or du poids de mille mines, pour renouveler l'alliance avec eux. »

(1) Otto Karlowa, *Römische Rechtsgeschichte*. Erster band. (Staatsrecht und Rechtsquellen, § 45. Form der Volkerrechtlichen Verträge).

(2) Festus, v° *Recuperatio*.

(3) Liv. XXXVIII, 38.

(4) Dionys. 6, 95.

Agrégat de plus de cent différentes alliances (1), le peuple romain devenait par sa mission conciliatrice le centre naturel de cette confédération; son influence, chaque jour accrue, tendait à le rendre l'arbitre nécessaire des nations.

Les *fœdera*, dont il a été parlé jusqu'ici, tout en servant à merveille l'esprit dominateur de Rome, paraissent ne s'inspirer que d'une pensée de parfaite égalité.

N'attribuant aux Etats contractants que des obligations égales, ils doivent être classés dans la catégorie des *fœdera æqua* (2).

Il y a lieu toutefois de remarquer que bien des conventions, établissant en apparence l'égalité entre les Etats, n'étaient plus, après un certain temps, ou même n'avaient jamais été réellement fondées sur la réciprocité des obligations. Tel fut le cas des traités conclus avec les Etoliens et les Eduens, avec Camertum, Héraelée, Ignovium, etc. (3).

Lorsque la domination de Rome, étendue à toute l'Italie, fut pleinement assise, la conclusion de traités d'entière égalité devint de plus en plus rare (4).

La subordination de l'un des contractants, déjà manifeste en certains traités d'alliance conclus sur la base apparente de l'égalité, se révèle plus nettement encore dans le *fœdus iniquum* forme ordinaire du protectorat

(1) Beloch, a, a, O. S., 194.

(2) Liv. XXXIV, 57; Justin XLIII, 5. Cf. liv. XXVI, 24; XXXIII, 13; App. B. c. IV, 66, 70.

(3) Bouché-Leclercq, op. cit., ch. I, p. 345.

(4) Walter, *Gesch. des rom. Rechts*, I, S., 133, A., 18.

imposé à des ennemis vaincus ou à des peuples trop faibles pour opposer quelque résistance (1).

Il importe cependant de ne pas confondre cette classe de traités avec certaines conventions d'un caractère tout autre appelées aussi *fœdera* et qui plaçaient l'Etat contractant sous la dépendance absolue de Rome (*in ditione populi romani*) (2). La situation de *deditice* provenait plutôt d'une *loi d'annexion (lex deditionis)* que d'un *fœdus* (3), loi qui les distinguait des autres alliés unis à Rome par l'effet d'un traité (4).

Pris dans l'alternative de la *deditio* ou de l'*occupatio bellica*, le peuple vaincu optait naturellement pour la première. Sa soumission dépendait ainsi d'un acte synallagmatique, imposé, il est vrai, par la nécessité, mais cependant volontaire (5), *coacta voluntas, voluntas est!*

Par le *fœdus iniquum* le peuple allié reconnaissait la « Majesté » du peuple romain, et, par suite, abdiquait la sienne propre; car la *majestas* d'un Etat est profondément altérée, quand on lui enlève, au profit d'un autre, une partie des éléments constitutifs de sa souveraineté (6).

En vertu de son rôle prépondérant, l'Etat romain

(1) Walter, eod. loc.

(2) Polybe, XX, 9, 10, liv. VIII, 2.

(3) Daremberg et Saglio, op. cit., v° *Fœdus*.

(4) Liv. IV, 30; VIII, 1, 2; IX, 30; XXXIV, 57; XXXVIII, 36; Aul. Gell., X, 3.

(5) Otto Karlowa, *Römische Rechtsgeschichte*, Erster band, § 46.

(6) « Majestatem is minuit quæ ea tollit ex quibus invitatis amplitudo constat: quæ sunt ea quæ capiunt suffragia populi et magistratus consilium ». Cicéron, *ad Herennium*, lib. II, § 12.

imposait à la nation fédérée des conditions inégales, non seulement quant au fond (1), mais encore dans la forme, par « l'adjonction de clauses établissant l'infériorité de l'allié (2). »

La formule qui établissait cette déchéance se trouve reproduite par Cicéron, dans son discours *pro Balbo* (3).

La situation de l'Etat subordonné par rapport à l'Etat dominant était comparable à celle du client vis-à-vis de son patron; il était inférieur, mais cependant libre (4).

Il y a bien, il faut l'avouer, une certaine ironie à traiter de libre et d'indépendant le peuple que sa déchéance asservissait le plus souvent à son puissant allié!

Quelque variées que fussent, en effet, les stipulations de ces traités d'inégale alliance, elles tendaient toujours à imposer au peuple protégé des conditions si dures qu'elles faisaient de ses membres de véritables sujets (5).

(1) Liv. XXXV, 46; VIII, 25; IX, 20; XXXVIII, 15.

(2) Daremberg et Saglio, *op. cit.*, v^o *Fœdus*.

(3) « Gens Gaditana majestatem populi Romani comiter conservato, id habet hanc vim ut sit ille in fœdere inferior. »

(4) Pradier-Fodéré sur Grotius, *Dr. de la guerre et de la paix*, t. I, l. I, ch. III.

C'est ce qu'établit très nettement un texte de Proculus, au Digeste, relatif à un peuple lié par un *fœdus iniquum* : « Liber populus est is, qui nullius alterius populi potestati est subjectus, sive is fœderatus est: item sive æquo fœdere comprehensum est, ut is populus alterius populi majestatem comiter conservaret: hoc enim adjicitur ut intelligatur alterum populum superiore esse, non ut intelligatur alterum non esse liberum; et quemadmodum clientes nostros intelligimus liberos esse, etiam si neque auctoritate, neque dignitate, neque viribus nobis pares sunt. Sic eos qui majestatem nostram comiter conservare debent, liberos esse intelligendum est », L. 7, § 1, Dig., 49, 15.

(5) Polybe, I, 16.

Le traité avec Néron de Syracuse, en 262, fut le premier *fœdus iniquum* affirmant la suzeraineté de Rome sur un prince étranger. La dépendance effective des alliés du peuple romain est encore bien marquée dans le texte du traité avec les Etoliens : « Imperium majestatemque populi romani gens Etolorum conservato sine dolo malo (1). »

A mesure que Rome se sentait davantage en état de dicter aux nations contractantes les « lois » du traité, les expressions de ces lois demeuraient de plus en plus semblables dans les points essentiels (2).

Les stipulations qui reviennent le plus souvent au cours de ces alliances et que l'on peut considérer comme constituant les *leges fœderis* sont relatives à l'abandon par le protégé de sa politique extérieure au profit du protecteur, à la remise des prisonniers et des déserteurs, à l'engagement de fournir un contingent armé auxiliaire des troupes romaines. Certains traités contenaient la clause d'arbitrage citée précédemment, la cession d'une partie déterminée du territoire, la participation aux traités de paix conclus par Rome.

En ce qui concerne *l'administration intérieure* des pays protégés, tout porte à croire qu'il existait une grande variété de traitement, suivant les multiples exigences de la politique romaine ; les sources historiques font sur ce point malheureusement défaut.

Nous avons vu, dans le *fœdus iniquum* le traité type où l'allié reconnaît la prééminence perpétuelle de son

(1) Liv. XXXVIII, 11 ; IX, 20 ; XXXV, 46.

(2) Otto Karlowa, op. cit., § 46.

cocontractant (1) et accepte, sans restrictions, les conséquences de son protectorat ; mais, cette étude des rapports de Rome avec les peuples protégés serait incomplète sans une mention spéciale, à côté des *socii* proprements dits, des cités *fédérées* ainsi que des rois et dynastes *alliés*.

Les *civitates fœderatæ* constituaient des Etats, unis à Rome, par le lien du *fœdus iniquum*, depuis la soumission complète de l'Italie (2). Leur situation privilégiée avait sa source, soit dans un traité, soit dans un usage traditionnel et tacitement reconnu. Cadix et Sagonte en Espagne, Marseille en Gaule, Utique en Afrique, les villes de la Grèce proprement dite, jusqu'à l'époque de la bataille d'Actium, Rhodes en Asie-Mineure, peuvent être comptées au nombre des cités fédérées. La suprématie de Rome sur ces villes alliées ne doit pas être considérée comme un état de fait graduellement acquis avec le temps, mais comme la conséquence d'un système juridique préconçu et réglé dès le début (3).

Ces villes conservent leurs coutumes nationales, leurs lois, leur gouvernement intérieur, et leur langue (4) ; mais, à l'extérieur, elles n'ont pas d'autre politique étrangère que celle de Rome, qui traite en leur nom. Le Sénat exerce même son contrôle sur leur administration intérieure (5). Le maintien de la souveraineté des *cités fédérées* apparaît notamment dans la jouissance

(1) Grotius, *Le dr. de la guerre et de la paix*, t. I, l. I, ch. III.

(2) Mispoulet, *Institutions polit. des Rom*, t. II, ch. XVII.

(3) Marquardt, *Organisat. de l'Empire romain*, t. I, pp. 62 et s.

(4) *Lex Bantina*, C. I, l. I, n° 197.

(5) Polybe, 6, 13.

du droit d'exil (1) et dans l'exemption de la juridiction du gouverneur romain (2), confirmée, en 59, par une loi de César, mais non toujours respectée par les généraux et les gouverneurs, jaloux d'étendre leur autorité (3). La juridiction qu'elles exerçaient elles-mêmes s'étendait non seulement à leurs membres, mais encore aux citoyens romains séjournant chez elles (4).

Les obligations des *cités fédérées*, vis-à-vis de l'Etat romain, se bornaient aux prestations déterminées par le *traité* et consistaient généralement « en armements de vaisseaux avec leurs équipages (5), en livraisons extraordinaires de froment (6), payées en vertu d'un tarif établi à Rome (7). »

Les contingents de troupes qu'elles fournissaient, formaient le troisième élément des armées romaines; toutes conservaient le droit de battre monnaie (8).

Privées du droit de diriger leur politique extérieure, elles jouissaient, par contre, sauf un certain contrôle du protecteur, du plein exercice de la souveraineté inté-

(1) Polybe, 6, 14, 18; Cic., *Tusc.* 5, 37, 108; *pro Balbo*, 12, 29.

(2) Strabo, IV, p. 181. Cic. *in Verr.*, II, 2, 66, 160.

(3) Madvig, IV, *L'Etat romain*, t. III, ch. VII, § 8.

(4) C. I. G., 2,737.

(5) Cic., *in Verr.*, 2, 4, 9, 21; 2, 5.

(6) Cic., *in Verr.*, 21, 25.

(7) V. Otto Karlowa, Erst. band. *Römische Rechtsgeschichte*, § 48.

(8) Mommsen, *Gesch. d. Rom. Münzw.*, p. 309. Lenormant, *La monnaie dans l'antiquité*, t. II: « A plus forte raison que lorsqu'il s'agit de simples cités déclarées libres et autonomes, le droit de monnayage de l'argent et du cuivre appartenait librement aux pays que les Romains, en attendant de les réduire plus tard en provinces, organisent en confédérations nominalement libres sous leurs auspices et leur protectorat. »

rieure, et les magistrats romains, en tournée sur leur territoire, se voyaient obligés de déposer les insignes de leurs fonctions (1).

Leur condition ne doit pas être confondue avec celle des cités *liberæ*, dont les privilèges, ayant leur source dans une simple sénatus-consulte et non dans un traité, se trouvaient ainsi abandonnés au bon plaisir du Sénat et du peuple romain (2). Les cités *liberæ* ne disposaient que d'une *precaria libertas*, liberté de fait ; les cités *fœderatæ* étaient libres de droit (3). On voit que le protectorat laissait aux cités fédérées, avec l'indépendance administrative, leurs lois et leurs juridictions locales. Mais, vis-à-vis de l'étranger, le protégé et le protecteur ne formaient qu'une seule *unité internationale* (4).

Citons une troisième et dernière classe de protégés de Rome : les rois, tétrarques et dynastes, en apparence indépendants, considérés, en vertu d'une décision du Sénat ou du peuple comme les *socii* et *amici* de l'Etat romain. Ceux d'entre eux dont le territoire se trouvait entouré de provinces romaines ressentaient parfois assez durement la tutelle de Rome, relativement aux contributions et aux fournitures de contingents de troupes auxiliaires (5).

Le nombre était grand de ceux qui, à l'exemple de

(1) Tacite, *Ann.* II, 53, Suét. Cés., III : (Germanicus) libera ac fœderata oppida sine lictoribus adibat.

(2) Marquardt, *Organ. de l'Emp. rom.*, t. I, pp. 62 et s.

(3) Houdoy, *Le Droit municipal*, P. I., ch. prélim., s. III.

(4) V. Engelhardt, *Les Protectorats rom.*, R. G. D. P., I. 1895.

(5) Madvig, *l'Etat romain*, t. III, ch. VII, § 8.

Ptolémée Philadelphe (1), de Hiéron de Syracuse et des princes de la Macédoine et de la Syrie, sollicitaient le titre d'amis et d'alliés (2) de Rome, pour ne devenir, en réalité que ses vassaux (3).

Le peuple romain n'accordait cette faveur qu'à des services signalés, et la demande devait en être renouvelée à chaque changement de règne (4).

Rome en vint bientôt à s'attribuer chez ses alliés le rôle d'arbitre exclusif (5) dans les compétitions locales et les luttes que soutenaient entre eux les aspirants à la couronne. Elle disposait de la succession des rois et de la personne de leurs enfants (6). Ces princes constituaient les *subreguli*, les *inservientes* de Rome (7). Leur gouvernement conservait une certaine autonomie intérieure, comportant, pour le pays, la jouissance de ses lois propres; mais l'Etat dominant déléguaient généralement un *præfectus*, un *procurator Augusti*, véritable *résident* chargé de veiller au maintien des droits du protecteur. Leurs Etats devenaient partie intégrante de l'Empire, au point que les habitants étaient compris dans les dénombrements de la population romaine (8). La plupart de ces royaumes furent d'ailleurs légués à Rome, par leurs propres souverains (9).

(1) Dio Cass., *Fragmenta*, 147.

(2) César, *De Bell Gall.*, I, 3, 35, 43; IV, 12, 7, 31.

(3) Florus, III, 1; Sall. *Jugurtha*, XIV.

(4) Polyb., XXXIII, 16; liv. XLII, 6.

(5) Liv. *Epitom.*, 46; Polybe, XXXI, 18; XXXIII, 15.

(6) Joseph, *Antiq. jud.*, XVI, 9, 4.

(7) *Rev. Inscript. d'Algérie*.

(8) V. le recensement ordonné par Auguste, *Év. sel. S. Luc*, ch. II, v. 1.

(9) Florus, II, 20; Liv. *Epit.*, 70, 93.

C'est ainsi que, par une limitation constante, de fait et de droit, de l'indépendance de ses alliés, Rome obtint l'hégémonie (1). La méthode toute pacifique du protectorat lui permit de rendre moins apparente sa domination constante et progressive. Bien que les Latins aient à plusieurs reprises, exprimé leurs plaintes de ce que, sous l'ombre d'une alliance, ils subissaient une réelle servitude, le peuple romain n'en tenait pas moins à ses protégés le langage de Scipion l'Africain (2) : « Rome préfère s'attacher les hommes par les bienfaits que par la crainte; elle préfère s'associer les nations étrangères par sa protection et son alliance à les tenir soumises par un triste esclavage (3). »

Cicéron pouvait par suite très justement dire que « le Sénat était devenu l'asile des rois, des peuples et des nations, et que Rome méritait plutôt le nom de *protectrice* que celui de maîtresse du monde (4). »

Et, tout naturellement, ainsi que l'observe Montesquieu, « les peuples accoutumés à obéir comme libres et comme alliés allèrent se perdre dans la république romaine (5). »

Telles furent, sous leurs multiples aspects, les manifestations du protectorat chez les Romains. D'une institution politique que la Grèce ne fit qu'entrevoir et dont

(1) *Bulletino dell. istituto di diritto romano*, Anno V, 1892. E. de Buggiero : *L'arbitrato pubblico in relazione col privato presso i Romani*.

(2) Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, édit. annot. par Prad. Fodér, t. I, liv. I, ch. III.

(3) Liv. I, ch. XXVI.

(4) Cicéron, *De offic.*, liv. III.

(5) Montesquieu, *Grandeur et décadence*.

tout au moins elle n'étendit l'application, très rudimentaire, qu'à des cas isolés, Rome sut tirer un procédé systématique de conquête, d'extension d'influence et d'assimilation graduelle. C'est par ces traités d'égalité ou d'inégale alliance qu'elle parvint à se rattacher les peuples barbares, soit du continent européen, soit de l'Afrique et de l'Asie, au point de pouvoir un jour absorber le monde connu.

Mais le protectorat, dont la pratique, plusieurs fois séculaire, avait contribué, pour une large part, à la grandeur de l'Empire, semble participer de son déclin ; sa méthode sera désormais moins sûre, ses cas d'application plus restreints, jusqu'au jour où la rupture définitive de l'hégémonie romaine fera l'oubli se former peu à peu autour de lui.

§ 2

MOYEN AGE ET ÉPOQUE MONARCHIQUE

Dans les siècles qui vont suivre, la protection n'apparaîtra plus comme un instrument de domination déguisée, à l'usage et au profit d'un seul Etat s'attribuant l'empire du monde. Pour une société, entièrement fondée sur des bases nouvelles et où chaque peuple se reconnaîtra également lié aux autres par la réciprocité des devoirs, quand l'alliance si naturelle du faible avec le fort se rencontrera sous la forme d'un traité de protection, cette association, née de circonstances particulières et non d'un système arrêté de politique d'extension, ne produira pas les effets romains du *fœdus* et spécialement du *fœdus iniquum*. L'Etat protégé

conservera une réelle indépendance, et l'on pourra à juste titre appliquer à sa situation la maxime : « *Protectio non involvit subjectionem.* »

Il faudra pour retrouver des cas d'application du procédé d'assujettissement, savamment dissimulé, que Rome avait si longtemps et si heureusement employé, parvenir jusqu'à une époque de large expansion coloniale, où certaines Puissances européennes, mises en contact avec des peuples peu ou point civilisés, trouveront plus habile d'en devenir, par des traités, les tuteurs et les curateurs intéressés et omnipotents, que de les retrancher du nombre des Etats, par une annexion brutale, souvent dangereuse à qui la pratique.

L'avènement du christianisme devait, en effet, apporter de profonds changements dans les relations internationales. A la place d'un empire dominateur, visant à l'absorption de l'universalité des peuples, soit par la conquête, soit par les alliances inégales, les Etats de création récente, issus du démembrement du monde romain et de la transformation du monde barbare, sous l'influence de la civilisation nouvelle, se trouvèrent constitués entre eux sur le pied de l'égalité et de l'indépendance.

La supériorité traditionnelle, maintenue quelque temps à l'Empire romain d'Orient, avait un caractère purement honorifique ; elle existait bien plutôt dans les prétentions des empereurs grecs que dans les faits (1).

La suprématie plus réelle, acquise par l'Empire d'Occident ou le Saint-Empire germanique, ne dépassa pas

(1) V. Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, t. V, p. 138.

un certain cercle de nations; et de puissants Etats se constituèrent, qui, soumis au Souverain Pontife, au point de vue spirituel, ne reconnaissaient pas pour chef temporel l'Empereur. Ainsi fut-il de l'Angleterre et de l'Espagne (1).

L'idée de la fraternité des peuples avait succédé au vieux principe de l'hostilité naturelle et permanente entre chaque Etat et les étrangers. La notion de la république chrétienne se fait jour, dès l'époque barbare, dominant les antagonismes de race et les séparations politiques (2); et cette notion devient fondamentale dans la théorie sinon dans la pratique du droit des gens au moyen âge.

Le sentiment tenace de l'individualisme chez les nations germaniques, la solidarité de leurs intérêts dans la défense de l'Europe contre l'islamisme, joints à la communauté de croyance et de juridiction religieuses, la similitude des institutions féodales, l'emploi fréquent des évêques comme négociateurs internationaux, le recours au Pape, chef spirituel du monde chrétien, l'universalité des coutumes et des mœurs de la chevalerie, tout cela contribua à entretenir entre les gouvernements chrétiens des rapports basés sur l'égalité des personnes internationales, abstraction faite du degré plus ou moins élevé de leur puissance effective.

Entre les Etats du moyen âge règne une parité d'origine et de condition, qui exclut l'idée de toute

(1) V. Ch. Périn, *L'ordre international*, p. 40.

(2) Dans le partage de Verdun (854), malgré le titre d'empereur réservé à l'un d'eux, les trois princes traitent comme pairs « pares ».

domination politique, et qui, à part certaines distinctions hiérarchiques, de pure étiquette, n'admet que des rapports fédératifs, c'est-à-dire égalitaires (1); la constitution de la chrétienté, fortement accusée par les Croisades, réalise une union égale dans l'indépendance.

Aussi, un Etat ne parvient-il plus, en général, à exercer sa domination sur autrui par une alliance impliquant la haute direction de l'un sur la politique de l'autre. Par suite de l'enchevêtrement des possessions territoriales, fréquemment des souverains peuvent être personnellement les vassaux, et, par suite, comme les sujets d'un autre souverain, relativement à une partie de leurs domaines; mais un Etat n'est pas d'ordinaire, comme tel, le vassal d'un autre Etat; et, si l'on relève quelques exemples d'Etats vassaux, tels que le royaume de Naples à l'égard du Saint-Siège, ou les Etats de l'Empire à l'égard de l'empereur, le lien qui résulte de rapports de cette nature ne substitue pas la mi-souveraineté à la pleine souveraineté; il laisse l'Etat vassal maître de sa politique et ne lui impose envers son suzerain que certaines obligations récongnitives d'une supériorité honorifique.

Parfois, il est vrai, même au moyen âge, se forme entre deux Etats une convention, plaçant l'un sous la sauvegarde de l'autre, mais sans donner à la Puissance qui promet son appui, une véritable suprématie sur l'Etat faible, une participation à sa souveraineté.

(1) « Le moyen âge catholique et féodal organisa l'Europe en une sorte de fédération et de corps politique ». Littré, *Etudes sur les barbares et le moyen âge*, p. 1.

En d'autres termes, on peut, à l'époque féodale, citer quelques exemples du contrat international de *sauvegarde* ou de protection simple, qui deviendra très fréquent à l'époque monarchique, mais on n'y rencontre pas, car les mœurs et les idées du temps y répugnent, le contrat de *protectorat*, dans le sens spécial du mot à l'époque actuelle.

Ainsi, la ville de Lucerne qui, en 1332, se déclarait indépendante, pour s'allier avec les trois premiers cantons suisses, avait été, auparavant, unie par un lien de protection au duché d'Autriche (1).

Ainsi encore, l'Ordre souverain de Saint-Jean-de Jérusalem se trouvait placé sous la sauvegarde des rois de France (2).

En prenant dans un sens particulier le mot *protection*, on peut dire que le Saint-Siège lui-même se plaçait sous la protection du Saint-Empire et de la France, c'est-à-dire reconnaissait aux successeurs de Charlemagne, et spécialement à la nation française, proclamée Fille aînée de l'Eglise, la mission de défendre et de secourir la Papauté contre ses ennemis, sans que les droits souverains de cette dernière subissent la moindre atteinte (3).

Mais, c'est seulement après le moyen âge, dans la période dite *monarchique*, que la protection interna-

(1) Vattel, *Droit des gens*, liv. I, chap. xvi, § 195.

(2) Lettres de sauvegarde de septembre 1358. — *Coll. du Louvre*, t. III, p. 263.

(3) V. Engelhardt, *Considérations hist. et jurid. sur les protectorats*, R.D. I., 1893, p. 478. — Le bref de Grégoire XI, du 12 janvier 1378, réclamant l'appui de l'Empereur et du roi de France, employait les expressions « *defensio* » et « *auxilium* » (loc. cit.).

tionale prit une grande extension sous cette forme particulière de la *sauvegarde* ou protection simple, qui n'est pas encore le *protectorat* moderne : un Etat faible se place sous la protection d'un Etat fort, tantôt spontanément, en implorant cette protection comme une grâce, tantôt à la demande et sous l'influence pressante du protecteur lui-même, mais ordinairement sans qu'il en résulte, pour l'Etat supérieur, un droit de direction politique et d'immixtion dans la souveraineté du protégé, si ce n'est dans la mesure restreinte de ce que pourrait exiger la défense même de ce dernier.

La politique d'équilibre international, adoptée alors par les Puissances de l'Europe, devait fatalement aboutir à un grand nombre de traités de cette nature.

Aujourd'hui, l'idée de *sauvegarde* entre encore, sans doute, comme un élément important dans l'institution du protectorat, mais, à ce motif vient s'en ajouter un autre, bien différent : la haute direction du protégé par le protecteur, qui parviendra à s'immiscer dans la politique extérieure de son subordonné, au point souvent de se substituer entièrement à lui.

Ce que d'aucuns considèrent comme le *premier élément prépondérant du protectorat*, « la préoccupation de sauvegarder l'équilibre international et d'éviter qu'un Etat, trop faible pour se défendre seul, ne soit absorbé par un autre plus fort, dont la puissance, ainsi accrue, serait un danger (1) », a eu, pour nous, ce caractère prépondérant, surtout avant le xix^e siècle.

Il correspondait à un système politique qui eut sa

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 66.

phase d'extension spécialement à l'époque monarchique. Or, la protection ou *sauvegarde* qui offre, sans doute, de grands rapports avec le protectorat moderne, ne peut pas être confondue avec lui, puisque jadis le droit de protection se concevait sans l'adjonction, aujourd'hui ordinaire, de cet autre élément : le droit de direction politique.

Nous mentionnerons, dans l'ordre chronologique, les principaux traités de protection que l'histoire a enregistrés, depuis l'époque monarchique jusqu'au jour où l'institution du protectorat, reconstituée sous l'influence des mêmes nécessités qui avaient amené son premier usage, prendra la place de la protection ou *sauvegarde*.

En 1395, la république de *Gênes*, sur la proposition que fit son doge de rechercher la *protection* d'un prince puissant, offrit à Charles VI la « seigneurie de la cité et de son territoire ». Dans la convention qui s'ensuivit, plaçant la république ligurienne sous la protection du roi de France et de ses successeurs, les Gênois ne voulaient voir que les bases d'une alliance inégale, leur permettant de se considérer comme confédérés, et non celles d'un rapport de subordination féodale (1). Pour le roi de France, au contraire, il s'agissait de l'attribution d'une véritable suzeraineté. La situation de la république restait par suite indécise, tenant peut-être à la fois de la protection et de la vassalité.

Du xv^e siècle à la seconde partie du xix^e, l'histoire

(1) V. Engelhardt, *Considérations historiques et juridiques sur les protectorats*, R. D. I., 1893, p. 233.

de la principauté de *Monaco* est plutôt celle de ses multiples recours à la protection d'autrui. Ce sont d'abord les *adhérences* à l'aide desquelles, en 1424, les Grimaldi se font recevoir dans la recommandation de Florence, *adhérences* qu'ils engagent également avec le duché de Savoie et d'où découlent pour Monaco toutes les garanties d'une *sauvegarde*. Puis c'est la protection de la France accordée à la principauté (1), sans détriment de la protection de l'Espagne, que l'un des Grimaldi avait obtenue, en 1529, de ses négociations avec Charles-Quint. Monaco passe enfin, en 1815, dans la clientèle de la Sardaigne, conservant avec sa souveraineté sa pleine autonomie, jusqu'au jour où cette protection perdit sa raison d'être, par suite du traité de Turin, de 1860, qui, attribuant à la France l'arrondissement de Nice, fit de la principauté une enclave française, tout en lui laissant son indépendance.

Dans le cours des *xvi^e* et *xvii^e* siècles, à plusieurs reprises, le petit Etat de *Saint-Marin*, reconnu comme tel dès le *xv^e* siècle, se procura l'appui des Puissances voisines et conclut des traités, le plaçant sous la protection des Souverains Pontifes. Depuis que les Etats de l'Eglise sont devenus partie intégrante du royaume d'Italie, Saint-Marin est passé sous la protection de la dynastie de Savoie. Les conventions du 22 mars 1862 et du 27 mars 1872, reconnaissant les anciennes libertés et l'indépendance de la petite république, l'ont

(1) V. Du Mont, *Corps univ. diplomat. du droit des gens*, t. VI, part. I, p. 218 (Traité entre Louis XIII, roi de France, et le prince de Monaco, pour la protection de la souveraineté de Monaco, 1641).

placée dans *l'amitié protectrice exclusive du roi d'Italie* (1).

En 1444 la république de *Pogglicza* (Dalmatie), fondée dans le courant du xiii^e siècle, devient la protégée de Venise. Vers la fin du xviii^e siècle, cette protection passe à l'Autriche, qui laisse à Pogglicza l'ensemble de ses franchises. La France, qui occupe ensuite le pays, respecte son indépendance, jusqu'au jour où, par suite d'une révolte, elle retira au petit Etat ses privilèges et l'incorpora aux cantons voisins (2).

En 1454, la république de *Dantzig* obtint de Casimir IV, roi de Pologne, une charte de protection en vertu de laquelle elle se plaçait *in perpetuam regis et suorum successorum et regni Poloniae gubernationem, protectionem, potestatem, fidem, imperium et regimen*, tout en conservant la plus grande partie de ses prérogatives. Dantzig continua à se gouverner elle-même jusqu'à l'époque de son annexion à la Prusse, en 1793. Le traité de Tilsitt la vit redevenir « libre et indépendante sous la protection des rois de Prusse et de Saxe ; mais, cette émancipation ne fut qu'apparente, car la France la gouverna militairement jusqu'en 1814, époque à laquelle elle retourna à la Prusse (3). »

Un diplôme de 1455 mentionne que la ville d'*Eslingen* se mit, pour soixante ans, sous la protection de Charles et de Bernard, margraves de Baden (4).

L'an 1460 le duc de *Milan* obtenait pour lui et ses

(1) V. Travers Twiss, *Le droit des gens et des nations*, t. II, p. 42.

(2) V. Engelhardt, R. D. I., 1895, pp. 475 et s.

(3) Engelhardt, loc. cit., p. 586.

(4) Du Mont, op. c., t. III, part. I, n° 170, p. 234.

successeurs la protection de Charles VII, roi de France. La ville de Milan devait en 1760 (1) solliciter de l'Empereur un semblable appui, qui lui fut accordé, au nom de ce dernier, par le duc de Savoie, sous la forme d'un acte de sûreté, de bienveillance et de protection (2).

Citons, en 1502, deux chartes de protection; l'une octroyée à la ville et au peuple de *Bologne* par le roi Louis XII (3), l'autre, accordée par le même prince au duc de *Mantoue*, pour lui, sa famille et ses sujets (4).

En vertu d'un traité du 4 août 1535, l'Etat de *Tunis* devenait le protégé de Charles-Quint, à charge, par Muley Hazem, bey de Tunis, et ses successeurs « de fournir annuellement à l'Empereur et à ses successeurs, rois d'Espagne, en la fête de St-Jacques, six bons chevaux maures et douze haquenées, sous peine, en cas d'omission, de 50.000 ducats d'or pour la première fois, 100.000 pour la seconde, et pour la troisième la perte du royaume (5). »

Les villes de *Cambrai*, *Metz*, *Toul* et *Verdun* se placèrent sous la sauvegarde de la France, par un traité passé, en 1551, entre Henri II, l'électeur de Saxe, et les princes, ses alliés, et intitulé : « Traité de confédération et d'alliance (6). »

(1) Du Mont, op. cité, t. III, part. I, n° 202, p. 266.

(2) *Ibid.*, n° 70, p. 206.

(3) Léonard, *Rec. traités de paix*, t. II, p. 14.

(4) Du Mont, *Corps univ. diplom. du droit des gens*, t. IV, part. I, n° 16, p. 37.

(5) *Ibid.*, t. IV, part. II, n° 90, p. 128.

(6) Léonard, op. cit., t. II, p. 484.

Notons, en 1571, la petite république de *Rogosnizza* qui obtient la protection de la république de Venise. La part qu'elle prit à la rébellion du pays de Pogglizza contre l'autorité française entraîna, pour elle comme pour ce dernier, en 1807, la perte définitive de l'indépendance (1).

Le duché de *Bouillon* fit l'objet d'une charte de protection du roi de France, Henri IV, octroyée au duc de Bouillon, le 2 avril 1606. Par lettres patentes, données à Amiens, le 26 août 1641, Louis XIII, pardonnant au duc un récent acte de rébellion, renouvela la protection accordée par son prédécesseur.

Louis XIV s'empara de Bouillon en 1676, puis, à la suite de la paix de Nimègue, restitua cette possession aux descendants de Turenne, qui, sous la protection de la France (2), la conservèrent jusqu'à la Révolution.

Citons successivement, par ordre de date :

La ville de *Trèves*, protégée par Louis XIII, en vertu d'une *Déclaration* de l'électeur Philippe Christophle du 21 décembre 1631, suivie, en 1646, d'un traité avec Louis XIV, confirmant les privilèges précédemment octroyés (3) ;

La *Cerdagne*, la *Catalogne* et le *Roussillon*, qui obtinrent la protection de Louis XIII, en échange de la conclusion, à Barcelone, le 16 décembre 1640, d'un traité de confédération et d'alliance avec la France contre le roi d'Espagne (4) ;

(1) Engelhardt, R. D. I., 1893, pp. 475-477.

(2) V. Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, p. 218.

(3) *Ibid.*, pp. 24 et 246.

(4) Léonard, op. cit., t. IV.

La *Transylvanie* qui, par suite d'un traité de confédération et d'alliance, de 1643, entre Georges Ragoski, prince de Transylvanie d'une part, Louis XIV et la reine de Suède de l'autre, contre l'Empereur Ferdinand III, se trouva placée sous la *protection* et la *sauvegarde* spéciales du roi de France (1) et qui, après avoir essayé de la protection de la Turquie, préféra celle de la Hongrie, par une *Déclaration* promulguée *in civitate Cibiniensi*, le 9 mai 1688 (2);

La ville impériale de *Colmar*, prise par Louis XIII *en sa protection*, en vertu du traité de Ruel, du 1^{er} août 1635 (3). Un traité dit *de renouvellement et continuation d'alliance et protection* fut conclu avec cette ville, le 12 mai 1644, par Louis XIV (4);

Le *Wurtemberg*, dont les ducs signent aussi avec Louis XIV un traité de *continuation de protection*, le 25 janvier 1644, « *sans toutefois que cette protection puisse préjudicier aux droits souverains, prééminences, dignités, privilèges, autorités et bonnes coutumes desdits princes* (5) » ;

Le duché de *Modène*, en 1647 (6), la place de *Hambourg*, en 1663 (7), le duché de *Meklembourg* (8), la même année, sollicitant et obtenant la protection de Louis XIV sous la forme d'un traité d'alliance.

(1) Léonard, op. cit., t. V.

(2) Du Mont, op. cit., t. VII, part. II, n° 88, p. 155.

(3) Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, p. 114.

(4) Du Mont, *ibid.*, n° 176, pp. 299-301.

(5) Léonard, t. III.

(6) *Ibid.*, t. IV.

(7) *Ibid.*, t. III.

(8) *Ibid.*, t. III.

Quelquefois la « protection » cessait d'impliquer l'indépendance du protégé et se combinait avec une véritable annexion :

D'après les « *articles proposés par les prêteurs, consuls et magistrats de la ville de STRASBOURG et accordés pour la réduction de ladite ville à l'obéissance du roi* », le roi de France, une fois la ville soumise à son *obéissance*, la recevait avec toutes ses dépendances, *en sa royale protection* (1) (30 septembre 1681).

Nous rappellerons qu'à l'époque de la Révolution française, la république de *Gênes*, dont il a été précédemment parlé, bénéficia de la protection de la République française, en vertu de la convention secrète de Montebello du 17-18 prairial an V (5-6 juin 1797), dont l'article 11 porte : « La République française accordera à la République de Gênes *protection*, et même le concours de ses armées, pour faciliter, si cela devient nécessaire, l'exécution des articles ci-dessus, et maintenir l'intégrité du territoire de la République de Gênes (2). »

Par le traité de Sion, du 28 août 1802, entre les républiques française, italienne et helvétique, l'Etat du *Valais*, déclaré libre et indépendant, avec l'appui des trois républiques *garantes* (acte du 23 août), est placé spécialement sous la protection de la République française.

L'article 10 du traité était ainsi conçu : « La République du Valais n'envoie d'ambassadeurs et agents

(1) Léonard, t. VI.

(2) *Moniteur universel* de l'an V, n° 279.

politiques et commerciaux qu'aux trois républiques garantes, et n'en reçoit que d'elles ; les ambassadeurs et agents commerciaux de la République française, dans les lieux où le Valais n'aura point d'agents, protégeront les citoyens valaisans qui recourront à leurs bons offices (1). »

Cet article a pu faire considérer le Valais comme soumis, à cette époque, à un véritable protectorat (2). Mais nous estimons que l'article 10 n'impose pas une règle pour l'avenir, ne faisant que constater un simple état de fait, et que la clause : « Dans les lieux où le Valais n'aura point d'agents, ceux de la République française *protègeront* les citoyens valaisans qui *recourront* à leurs bons offices », laisse pleine liberté au Valais d'avoir une représentation à l'extérieur, réservant à la France le soin d'y pourvoir en cas d'inaction du protégé.

Le traité de Tilsitt (9 juillet 1807), rétablissant la ville de *Dantzig* avec son territoire, dans son indépendance (art. 19), lui donnait en même temps comme *protecteurs* S. M. le Roi de Prusse et S. M. le Roi de Saxe (3).

L'Empire français nous offre plusieurs cas de protection mêlée de suzeraineté.

Tel fut le caractère de la protection exercée par Napoléon I^{er} sur la *Confédération suisse*. En vertu de

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I, p. 604.

(2) En ce sens, v. Engelhardt, *Consid. h. et j. s. l. pr.*, R. D. I., 1895, pp. 359 et s.

(3) De Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 220.

l'*Acte de médiation* du 19 février 1803, l'Empereur protégeait la Confédération par l'intermédiaire d'un *Landamman*, qui avait la haute main sur les affaires intérieures et extérieures du pays (1).

Il en fut de même pour la *Confédération du Rhin*, que le traité de Paris (12 juillet 1806) fit passer sous la présidence du Prince primat et sous la protection de l'Empereur des Français (art. 12) (2). Une diète, composée de deux collèges, règle les affaires intérieures de la Confédération. Chacun des Etats confédérés conserve la plénitude de sa souveraineté. Il existe, entre l'Empire français et ces Etats, une alliance, en vertu de laquelle toute guerre continentale que l'une des parties contractantes aura à soutenir, deviendra immédiatement commune aux autres (art. 35).

Même dépendance pour la *Hollande* que le traité du 5 juin 1806, entre Napoléon et l'Assemblée des hautes Puissances représentant le royaume batave, place sous la protection de l'Empereur. Celui-ci nomme le régent du royaume (art. 4), compte le roi de Hollande, avec le titre de grand-connétable, parmi les dignitaires de l'Empire (art. 6), et exige que l'aigle impériale figure dans les armes de ce prince (art. 9) (3).

Les traités de 1815 présentent l'un des derniers exemples de protection simple, relativement à *Monaco*. « Replacé, en 1814, dans les conditions où il se trouvait

(1) De Clercq, op. cit., t. II, pp. 50-51, V. *Acte de médiation*, ch. xx, art. 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24.

(2) De Clercq, op. cit., t. II, pp. 172 et s.

(3) Duvergier, *Collection complète des lois*, t. XV, p. 454.

avant son annexion (1) » à la France, le petit Etat passe, en 1815, sous la protection sarde (2).

§ 3

ÉPOQUE MODERNE

Jusqu'ici nous n'avons guère rencontré que des exemples de traités de protection simple, en vertu desquels l'Etat protégé demeurerait pleinement souverain, l'Etat protecteur se bornant à le défendre, sans s'immiscer dans la direction, même extérieure, de la politique du protégé.

C'est par une exception tout à fait singulière et locale, que, dans un autre hémisphère et en face d'une autre civilisation, les Français, dans l'Inde, sont conduits par les exigences de leur politique coloniale, à mettre en œuvre, avec Dupleix, un système d'alliances protectrices, combinées en vue d'assurer la séparation réciproque des Etats protégés et la domination exclusive de l'Etat protecteur.

Ce procédé, qui rappelait, et par les moyens mis en œuvre et par le but, le *foedus iniquum* romain, sera repris plus tard, dans les mêmes contrées, par l'Angleterre et aboutira à la conquête, plus diplomatique que militaire, d'où est sorti l'Empire britannique de l'Inde (3).

(1) Traité de paix du 30 mai 1814, art. 3.

(2) Traité de paix du 20 nov. 1815, art. 1, § 4; Traité sardomônégasque du 8 nov. 1817.

(3) V. Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, ch. x.

A la suite des guerres de la Révolution et de l'Empire, une condition nouvelle fut créée en Europe pour certains peuples, celle d'Etat pupille, placé sous la tutelle d'un autre et, par suite, dépouillé, au profit de son tuteur, de l'exercice d'une partie des droits compris dans la souveraineté.

Cette situation, due à une préoccupation d'équilibre, fut, à dater de 1815, celle de l'Etat de *Cracovie*, sous le protectorat de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie (1), et celle de la République des *Iles Ionniennes*, sous le protectorat de l'Angleterre (2).

Dans un but de défense des populations chrétiennes contre la domination musulmane et, en même temps, d'extension d'influence, au profit de la puissance protectrice, s'établit, au XIX^e siècle, sous le nom de garantie, une tutelle russe des principautés de *Moldavie*, de *Valachie* et de *Serbie*, tutelle qui se confond, sous plus d'un rapport, avec le protectorat moderne, sauf que le protectorat était exercé ici, sur un Etat placé, à un autre titre, dans la condition de mi-souveraineté, en qualité de vassal de la Turquie.

On sait que le protectorat, avant l'émancipation des Etats intéressés, avait passé de la Russie à toutes les Puissances chrétiennes signataires du traité de Paris.

Un autre exemple de protectorat du droit des gens, qui se rattache à l'établissement d'une servitude internationale, est celui organisé, en 1878, par le traité de Berlin pour le *Monténégro* au profit de l'Autriche-

(1) Acte final du Congrès de Vienne (9 juin 1815), art. 6.

(2) Traité de Paris (5 nov. 1815).

Hongrie. Ce protectorat, toutefois, n'existe qu'aux points de vue de la souveraineté maritime et de l'exercice du droit de consulat à l'étranger.

Avec la Russie, le protectorat du droit des gens est devenu, comme dans le monde romain, un instrument de conquête pacifique, de transition entre la condition d'allié et celle de sujet. Les traités par lesquels la Russie a établi son influence dans les Etats de *Bokhara* et de *Khiva*, ont créé une situation appelée à se transformer, par la force des choses, insensiblement en annexion. Aujourd'hui, on peut dire que le protectorat politique a fait place dans ces régions au protectorat administratif (1).

Avec l'Angleterre, aux *Indes*, l'annexion latente et virtuelle a été aussi le résultat de traités d'alliance, et le protectorat est devenu un instrument très puissant au service des entreprises coloniales.

Cette pratique des alliances protectrices, servant à isoler les uns des autres les Etats indigènes, par leur assujettissement séparé à l'Etat protecteur, avait du reste été imitée, comme nous venons de le faire remarquer, des procédés suivis par la France, au XVIII^e siècle, avec Dupleix.

La protection exercée par la Compagnie des Indes, au nom de la Grande Bretagne, n'a été qu'une situation transitoire. Elle a servi, de 1818 à 1858, à préparer « l'Empire » britannique de l'Inde, dans lequel les six cents petits Etats indigènes ont perdu toute souverai-

(1) V. Leroy-Beaulieu, *Economiste français*, 24 août 1895.

neté internationale (1). Aujourd'hui, à part les royaumes du *Nepâl* et du *Bouthan*, qui sont encore, avec l'Angleterre, dans la relation du protectorat politique, les Etats protégés de l'Inde ou « Etats en alliance avec Sa Majesté » ne diffèrent que par le mode d'administration des territoires indigènes possédés directement et constituant « l'Inde britannique » proprement dite.

La France a, elle aussi, pratiqué le protectorat politique dans un but colonial. Ce système a été appliqué aux *Iles de la Société*, en 1847, en vertu d'une convention attribuant à la puissance protectrice, avec le droit de représenter l'Etat protégé au dehors, au dedans, celui de s'immiscer même dans son administration intérieure. On sait que ce régime a pris fin en 1880, pour faire place, en vertu d'une cession en règle, à une annexion complète de Tahiti (2).

Mais le type le plus intéressant et le plus complet du protectorat du droit des gens, appliqué par la France à la colonisation, est celui de la *Tunisie*, où la dignité de l'Etat protégé a été l'objet de tous les ménagements compatibles avec une domination effective et générale de la Puissance protectrice. Bien que le système du protectorat politique ait parfaitement réussi en Tunisie, au point de vue intérieur, et donné des résultats que le régime des colonies et possessions directes n'avait pu, depuis longtemps, atteindre chez nous, il a présenté des inconvénients au point de vue des relations extérieures,

(1) Westlake, *Etudes sur les principes du dr. inter.*, ch. x : L'empire de l'Inde.

(2) V. Rouard de Card, *Un protectorat disparu*, R. D. I. P., 1894, p. 344.

notamment des traités de commerce et du régime douanier, à raison de ce seul fait que le territoire du protégé reste territoire « étranger » par rapport au protecteur.

C'est un des motifs pour lesquels la France, mettant à profit les derniers événements, a renoncé au protectorat politique, en ce qui concerne *Madagascar*, pays auquel est appliqué le régime de l'annexion diplomatique (1).

Le protectorat français a pris, dès le début, en *Annam* et au *Cambodge*, comme plus récemment au *Dahomey*, un tout autre caractère qu'en Tunisie, et l'on peut dire que ce régime se rapproche beaucoup plus du protectorat purement administratif, dans lequel le gouvernement indigène n'est plus qu'un intermédiaire entre l'Etat protecteur et la population non européenne.

Dans cette forme du protectorat colonial, qui est incontestablement celle de l'avenir, et qui semble appelée, par la marche naturelle des événements, à se substituer, en tout pays non civilisé ou peu civilisé, au protectorat du droit des gens, lorsque l'introduction des règles de la civilisation n'aboutit pas à une pleine émancipation, les parcelles d'autorité, laissées aux chefs indigènes, n'ont de fondement que dans la concession du protecteur. On peut donc dire que celui-ci est seul souverain, et que l'Etat protégé a disparu. Le roi indigène ne jouit que d'un titre honorifique; le nom de résident, donné à l'agent placé auprès de lui par l'Etat protecteur, dissimule une fonction de gou-

(1) V. Journal officiel, 21 juin 1896.

vernement, sous une apparence de représentation diplomatique.

Ce système est celui que les Hollandais ont introduit à *Java* et à *Sumatra* (1), comme l'a fait la Grande-Bretagne dans les royaumes indiens.

On peut ajouter que les Russes le pratiquent également dans leurs protectorats, en mettant à profit le prestige local d'un émir ou d'un Khan.

Le régime du protectorat administratif, bon pour un territoire entièrement incorporé et des populations complètement soumises, mais encore gouvernées par des chefs indigènes, ne pouvait suffire à toutes les exigences des Puissances coloniales de notre époque. Celles-ci ont hâte, en effet, de marquer, par des prises de possession sommaires, dans les territoires dépourvus de toute souveraineté, comme l'Afrique en offrait naguère un si grand nombre, le champ d'action où elles prétendent exercer leur activité d'une manière exclusive.

Pour donner satisfaction à cette soif d'appropriations anticipées et d'accaparement des pays restés vacants au point de vue de la souveraineté, on a imaginé une occupation, plus fictive que réelle, dite « *à titre de protectorat* », par opposition à l'occupation vraie, ou « *à titre de souveraineté* ». Le but à atteindre était d'obtenir, au moins pendant un certain temps, pour la Puissance qui avait jeté son dévolu sur l'un de ces territoires, un droit exclusif à une occupation plus sérieuse et plus complète dans l'avenir; un droit de priorité à l'encontre des tentatives analogues d'établissement

(1) V. P. Leroy-Beaulieu, op. cit., part. I, liv. II, chap. iv.

qui pourraient se produire de la part des autres puissances.

La pratique des Etats colonisateurs a introduit ce mode nouveau d'acquisition, nous ne dirons pas de la souveraineté, mais d'un droit *sui generis*, qu'on peut appeler l'aptitude exclusive à prendre possession de la souveraineté dans un certain délai moral, nonobstant les actes d'occupation de tout autre Etat.

Comme la prise de possession, à son origine, était ordinairement accompagnée de conventions passées avec les chefs indigènes, auxquels l'occupant accordait sa protection, on a été amené à désigner sous le nom, quelque peu équivoque, de « protectorat », ce commencement d'établissement. L'Etat qui prétendait acquérir de cette façon un droit de priorité devait nécessairement admettre, dans des cas analogues, une semblable prétention de la part des autres Etats.

On dut ainsi s'accorder mutuellement le droit de soustraire aux convoitises des tiers le territoire qu'on déclarait placé *sous son protectorat*. Pour prendre date on eut recours à une notification diplomatique (1).

L'acte général de la conférence de Berlin du 20 février 1885 (art. 34), a légitimé cet usage, entre les Etats signataires et pour les côtes du continent africain, en imposant simplement la *notification* de cette occupation en *protectorat*, pour laquelle on n'exige pas les conditions d'effectivité, requises lorsqu'il s'agit de l'occupation en souveraineté.

(1) L'Allemagne usa de ce procédé pour des protectorats africains, le 13 octobre 1884. V. Jèze, *Occupation*, p. 275.

Cette règle du droit conventionnel tend, par son introduction dans la pratique, à acquérir l'autorité d'une coutume internationale pour les cas non visés dans l'acte de Berlin.

DEUXIÈME PARTIE

LA PROTECTION INTERNATIONALE EN GÉNÉRAL

§ 1

LA PROTECTION INTERNATIONALE « LATO SENSU »

Toute protection consiste dans le fait de venir en aide à quelqu'un contre un tiers, de s'interposer entre deux personnes pour défendre l'une des atteintes de l'autre, de couvrir de sa personnalité, suivant le sens étymologique du mot (*pro tegere*), le faible, lorsqu'il se trouve exposé aux coups d'un plus fort.

Dans la langue du droit l'expression « *protector* » a commencé par s'appliquer aux individus chargés de défendre la personne du souverain en lui faisant un rempart de leur propre personne, aux « gardes du corps » des empereurs : « *protectores corporis Imperatoris custodes* » (1) et à ceux qui avaient pour mission la défense des frontières « *protectores limitum* (2). »

(1) Loi 9, C. Théod., *De Protectoribus*, 6, 24.

(2) Loi 1, C. Théod., *Ibid.*

A son tour, le pouvoir souverain a été considéré comme le *protecteur* de ceux qui venaient s'abriter en quelque sorte sous le bouclier de son autorité (1). Le prince a délivré des *lettres de sauvegarde* et on a pu définir le mot *protectorium* : « Principis privilegium quo ne alicui vis inferatur, cavetur, eumque in protectionem suscipit (2). »

La protection s'appelle « internationale », dans le sens le plus large de l'expression, quand elle consiste dans l'action d'un Etat qui prend la défense de quelqu'un, individu ou collectivité, vis-à-vis d'un autre Etat.

Ainsi la Puissance qui défend ses propres sujets hors de chez elle, qui leur vient en aide, par ses agents diplomatiques ou consulaires, sur le territoire d'une autre Puissance, fait acte de protection, *nationale* sans doute, en ce sens qu'elle protège ses nationaux, mais *internationale*, en ce sens qu'elle les protège vis-à-vis d'une nation étrangère avec laquelle elle entre, par là-même, en rapport.

De cette protection des nationaux au dehors nous ne nous occuperons pas ici, parce qu'elle rentre dans le droit commun de tous les peuples et ne suppose pas, par conséquent, une relation particulière de supériorité d'un Etat vis-à-vis d'un autre. Chaque Puissance a, sur ce point, exactement les mêmes droits et les mêmes devoirs et, tour à tour, prend chez les autres ou souffre

(1) Nous empruntons la figure à un texte de l'époque barbare : « Omnes Warengungi qui... se..., sub scuto potestatis nostræ subdiderent », loi 309 de l'édit de Rhotaris.

(2) Du Cange, *Gloss.*, hoc vº.

chez elle les mesures protectrices communément admises en faveur des ressortissants étrangers, de la part des autorités qui représentent leur patrie.

Ce qui réclame une étude particulière, c'est la situation d'un Etat protégeant un Etat plus faible, à l'encontre des tierces Puissances, qui pourraient l'opprimer; autrement dit, la protection internationale exercée *au profit d'un Etat*.

Ainsi limitée la protection internationale peut être définie : la situation d'un Etat à l'égard d'un autre moins puissant, auquel il prête son appui (1). Encore faut-il, pour être complet, faire intervenir cette double idée :

1° Que cette relation de protecteur à protégé a été acceptée par le pays faible;

2° Que l'appui prêté ne l'est pas accidentellement, mais d'une façon durable.

Dans le cas, en effet, où un Etat a la prétention d'en défendre un autre *malgré lui*, il y a intervention et non pas, à proprement parler, protection; d'autre part, lorsqu'un Etat prend la défense d'un autre, par occasion et momentanément, pour la durée d'une guerre, par exemple, il y a alliance, mais non modification dans le *status* des deux personnes internationales; les conditions respectives d'existence des deux Etats ne sont

(1) C'est la définition que donne Littré du protectorat, sauf la substitution du mot *Etat* à celui de *Gouvernement*, qui nous paraît ici moins exact. La définition, du reste, convient mieux à la *protection internationale*, en général, qu'au *protectorat*, dans lequel nous rencontrerons un élément de plus, le droit de haute direction, au profit du protecteur sur la politique du protégé.

pas changées pour l'avenir, comme cela se produit dans le rapport de protection.

Nous définirons donc la protection internationale, objet de cette étude : « La situation d'un Etat à l'égard d'un autre moins puissant auquel il a promis son appui *d'une manière permanente.* »

Le caractère le plus saillant de la protection ainsi entendue paraît être : la supériorité de puissance du protecteur sur le protégé. Aussi, écarterons-nous de notre sujet les quelques hypothèses où un Etat est appelé à rendre service à un autre par des actes de protection visant seulement certains sujets de celui-ci et non l'Etat lui-même en tant que personne internationale, c'est-à-dire, lorsqu'il y a, d'un côté, un Etat protecteur, sans que, de l'autre, il y ait, à proprement parler, un Etat protégé, un pays dont la condition dans la société internationale se trouve affectée et modifiée par le droit de protection reconnu sur lui même à une autre Puissance.

Ainsi la protection, même exercée d'une façon internationale par un Etat au profit des sujets d'un autre Etat, peut tout d'abord se borner à des *actes isolés*, accidentels. Ce n'est assurément pas de ces cas particuliers de secours, prêté par un pays à un autre, que nous voulons nous occuper : ils offrent peu d'intérêt en droit international, précisément parce qu'ils ne se rattachent pas à une théorie juridique, à un rapport préconstitué de droits et de devoirs entre les deux Etats dont l'un procure à l'autre aide et appui. Il n'y a pas, là, protection organisée d'une façon systématique.

D'autre part, nous laisserons de côté même les cas

où la protection internationale s'exerce avec une certaine permanence, mais seulement au profit de nationaux d'un autre Etat, parce que, dans un ordre d'intérêts si restreints et avec un objet si spécial, la nature du service rendu par une Puissance à une autre n'implique pas une véritable modification dans la condition respective des deux pays. La protection revêt alors le caractère d'une série d'actes de courtoisie, de bons procédés, échangés entre deux nations amies, constituant, par la répétition des mêmes faits, un usage, mais un usage dont on peut se départir à un moment donné, sans violer une obligation.

Telle est la protection consulaire, exceptionnellement exercée par un Etat au profit des sujets d'un autre, quand, pour un motif quelconque, celui-ci n'a sur les lieux, ni agent diplomatique ni consul, pour remplir directement cette mission.

Le cas se présente notamment : *a)* Lorsqu'un Etat n'a pas de légation auprès d'une Puissance étrangère, qu'il n'entretient pas, chez elle, de consul, à raison, par exemple, du nombre trop restreint de ses nationaux dans ce pays ; ou que, tout en ayant des consuls, dans d'autres parties du territoire étranger, il en manque pour certaine partie. Il est d'usage alors qu'il ait recours, pour défendre les intérêts de ses sujets, à la bienveillance d'une nation amie ayant là des agents consulaires. Il est également d'usage que la nation amie ne refuse pas ce service et que l'Etat où est établi le consulat consente, sur son territoire, à cette extension des pouvoirs d'un consul déjà admis par lui.

Ainsi, d'après l'article 38 de la Capitulation de 1740,

les sujets des pays n'ayant pas d'ambassade auprès du Sultan, peuvent, s'ils le désirent, se placer sous la protection des consuls français. Les nationaux helvétiques, restés, à l'heure actuelle, de tous les sujets européens, les seuls qui puissent avoir à réclamer le bénéfice de cette clause, ont également la faculté d'invoquer la protection de l'Allemagne ou de l'Autriche, pays qui ont stipulé la clause de la nation la plus favorisée (1).

b) Lorsque, en cas de troubles intérieurs, les agents consulaires d'un Etat fournissent aux membres d'une nation amie une protection accidentelle.

c) Lorsque, dans un pays belligérant, les agents diplomatiques ou consulaires d'un Etat neutre prennent en mains la protection des nationaux de l'autre belligérant. Ainsi, dans la guerre franco-allemande (1870-71), les nationaux allemands furent placés, par leur gouvernement, sous la protection des consuls des Etats-Unis et de la Suisse.

Dans les pays hors chrétienté, la protection par un Etat des sujets d'un autre Etat se présente avec des caractères très particuliers.

La protection qui y est accordée, par une Puissance chrétienne, aux sujets étrangers d'une autre nation, leur procure, d'une part la jouissance des immunités, au

(1) V. Despagnet, *C. de dr. international public*, § 359. — Lorsque, en 1888, les autorités italiennes à Massaouah voulurent frapper de taxes certains établissements grecs, ce fut le consul de France qui protesta contre ces agissements, la Grèce ayant placé ses nationaux sous la protection de la France. — V. Chrétien, *Principes de dr. international public*, part. I, § 358. En décembre 1895, la France, à la demande du Japon et d'accord avec le Siam, a placé les sujets japonais sous la protection de ses consuls en ce pays.

même titre que les nationaux du consul, avec le bénéfice de la juridiction consulaire ; d'autre part, la conservation de leur statut personnel et national, la protection n'entraînant pas dénationalisation.

En pays hors chrétienté, la protection consulaire peut profiter même à des sujets de la souveraineté locale (1), par exemple aux drogmans et interprètes, aux soldats de la garde du consul, aux domestiques du consulat lorsque ces personnes sont prises parmi les indigènes, et alors la protection internationale revêt ce caractère tout à fait singulier, qu'elle existe en faveur de particuliers contre l'Etat même dont ces particuliers sont les sujets. Cette situation est évidemment anormale ; mais elle a été imposée par les mœurs de la race conquérante en certains pays.

C'est par une dérogation analogue à la souveraineté d'un Etat musulman que s'est introduite la protection internationale des grandes Puissances européennes au profit des populations chrétiennes de l'Empire ottoman.

Nous disons *protection* et non *intervention*, parce que ce droit d'ingérence a été reconnu au moins implicitement par l'Etat qui le subit et consacré par des textes :

Ainsi, elle ressort du *hatti-humayoun* du 18 février 1856, admettant la Turquie dans le concert euro-

(1) Ainsi, en vertu de la convention de Madrid (3 juillet 1880), conclue entre le Maroc et d'autres Puissances, celles-ci placent sous leur protection les *sujets marocains* pris comme interprètes et employés des chefs de mission, ceux nommés à un poste d'agent consulaire, dans une ville de la côte, leur famille, etc. — V. Dalloz-Périod., 1882, 4, 56.

péen, avec garantie collective de l'indépendance et de l'intégrité de son territoire. Bien que le texte de l'article 9 soit exclusif de l'immixtion dans les affaires intérieures, la non réalisation des réformes promises peut faire l'objet, de la part des autres parties contractantes, d'une protestation et d'une immixtion.

Le traité de Berlin (13 juillet 1878), article 62, spécifie cette protection d'une façon très nette, avec la promesse de l'égalité de droits et de la liberté religieuse.

L'action des Puissances auprès de la Turquie, relativement à ses sujets chrétiens, a eu pour effet de créer à ces derniers une situation toute spéciale dans certaines parties de l'Empire (1).

La protection de la Russie sur les anciennes principautés danubiennes de Moldavie, de Valachie et de Serbie a eu, primitivement du moins, ce caractère de simple protection d'une partie des sujets d'un Etat contre cet Etat lui-même, tant que ces provinces tur-

(1) En vertu d'un règlement émanant de la *Commission internationale* (1^{er} mai 1861), accepté par la Porte (9 juin), et renouvelé en 1864 et 1868, les *chrétiens du Liban* jouissent d'un régime spécial leur assurant, avec un gouverneur de leur choix, la garantie de leur sécurité et de leur liberté religieuse.

Un règlement analogue fixe la situation des *chrétiens de l'île de Crète* (1868). La Turquie s'est engagée à l'observer scrupuleusement (art. 23 du traité de Berlin).

En ce qui concerne les *chrétiens d'Arménie*, la Russie (art. 16 du traité de San-Stefano, 19 février — 3 mars 1878) avait stipulé que la Turquie garantirait la sécurité des Arméniens contre les Kurdes et les Circassiens. Par l'article 61 du traité de Berlin, la Porte s'engagea à procéder aux réformes exigées par les besoins des Arméniens et à *en donner connaissance* aux Puissances, qui en surveilleront l'exécution. Faisons remarquer, incidemment, que ces dispositions n'ont pas empêché, en 1895-96, le massacre de plus de 100.000 Arméniens.

ques n'ont pas été érigées en principautés indépendantes ou du moins mi-souveraines (1).

Le traité de Paris de 1856 n'avait fait que substituer la protection collective des Puissances signataires à la protection isolée de la Russie.

La protection internationale présente des formes différentes, suivant les temps, et, à une même époque, suivant le degré de civilisation des peuples.

I. — D'abord, l'Etat plus puissant peut se borner à prêter son appui à l'Etat faible pour le défendre contre ses ennemis (2), à garantir sa sécurité, mais sans ingérence dans ses relations extérieures et, à *fortiori*, dans son gouvernement intérieur. Cette combinaison faisait, en général, le fond de tout traité de protection dans les siècles qui ont précédé la Révolution française. Elle est, par contre, devenue très rare, à notre époque. C'est la *protection simple* ou sauvegarde, laissant à l'Etat protégé sa pleine souveraineté (3).

II. — Une Puissance protectrice peut aussi, d'accord

(1) Pour les provinces moldo-valaques, c'est une question de savoir si on peut faire remonter cette demi-émancipation au traité de Kutchuk-Kainardji du 21 juillet 1774. Pour la Serbie, elle ne date que de 1869. Depuis le traité de Berlin de 1878, l'indépendance de ces Etats est complète.

(2) « Le « protectorat » d'autrefois ne supposait nullement cette inégalité de lumières que notre protectorat extra-européen implique entre le protecteur et le protégé. Il s'analysait le plus souvent en un simple devoir de défense... » Pillet, *Droits de la Puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, R. G. D. I. P., 1895, pp. 551-992.

(3) « ... En tous les traités le mot de protection est spécial et n'emporte aucune sujétion de celui qui est en protection..., sans aucune diminution de la majesté des adhérents sur lesquels le protecteur n'a point de puissance ». Bodin, op. cit., liv. I, pp. 70 et s.

avec l'Etat protégé, qui se dépouille d'une partie de ses droits, se constituer le *tuteur* et non pas seulement le protecteur de celui-ci et, par suite, pénétrer dans la gestion de ses intérêts. Le protecteur peut même, et le cas se présente fréquemment de nos jours, à l'égard des nations non civilisées, se faire l'*éducateur* de son protégé et entrer, à ce titre, encore plus avant dans la conduite de ses affaires.

C'est le protectorat dans son sens moderne, c'est-à-dire, pour le protégé, une condition de mi-souveraineté substituée à la pleine indépendance que comporte le régime de simple protection.

III. — Enfin, la politique coloniale contemporaine a inauguré, sous le nom équivoque de protectorat, deux modes nouveaux de fonctionnement de la souveraineté de la part d'une Puissance civilisée occupant des territoires où il n'y a pas d'autre Etat constitué et où, par suite, il ne s'agit, malgré l'expression employée, ni de protection simple ni de protectorat du droit des gens, mais d'un protectorat *sui generis*, que l'on peut qualifier de « colonial. »

a) C'est d'abord l'*occupation à titre de protectorat* : une Puissance colonisatrice, cherchant à introduire son autorité sur des contrées où ne se rencontrent pas de communautés politiques avec pouvoirs publics organisés, se fixe sur un territoire, en qualité de protectrice à la fois des populations indigènes, représentées par leurs chefs, et des étrangers, qui résident ou séjournent temporairement dans le pays.

En réalité, dans l'occupation à titre de protectorat,

il n'y a pas d'Etat protégé, mais seulement un Etat protecteur, en voie de promouvoir graduellement sa souveraineté sur un territoire encore incomplètement occupé par lui.

b) C'est ensuite le *protectorat administratif* : une Puissance colonisatrice possédant et occupant effectivement un territoire qu'elle s'est diplomatiquement incorporé, mais dont l'assimilation à la métropole lui semble, actuellement du moins, inopportune, utilise pour l'exercice de la majeure partie de ses droits le gouvernement indigène qu'elle est censée protéger, et laisse entre les mains de celui-ci les pouvoirs locaux, sous le contrôle d'agents qui conservent le titre de résidents, bien qu'il n'y ait pas d'Etat protégé.

Les deux situations que nous venons d'indiquer semblent tout à fait étrangères à notre matière, limitée par nous aux rapports de protection établis entre deux Etats. Toutefois l'étude de l'*occupation à titre de protectorat* et celle du *protectorat administratif* peuvent être considérées comme le complément nécessaire de celle du protectorat du droit des gens ou politique. L'usage fréquent du mot *protectorat* dans tous ces sens appelle en effet des explications indispensables sur les caractères distinctifs de ces divers « protectorats (1). »

D'autre part, si les situations diffèrent essentiellement

(1) M. Westlake s'exprimait ainsi récemment à propos de l'*occupation à titre de protectorat* : « ... Il est à regretter qu'aucun terme n'ait été trouvé pour la dénomination de ce genre d'autorité et qu'on lui ait appliqué un mot déjà en usage auparavant dans une autre signification. » Westlake : *L'Angleterre et la République sud-africaine*, R. D. I., 1896, p. 279.

en droit, on trouve, en fait, dans la pratique quotidienne, des protectorats de droit des gens, où l'Etat supérieur est si prépondérant et l'Etat subordonné si effacé, que le régime du pays protégé ressemble au protectorat colonial, dans lequel un Etat unique, pratiquant, sous des formes spéciales, l'expansion colonisatrice, réunit entre ses mains les éléments épars de la souveraineté, ou gouverne un territoire totalement occupé, en utilisant le concours des chefs indigènes. Telle est la situation, soit du Soudan français, soit de Madagascar.

Nous traiterons successivement : de la protection-sauvegarde, du protectorat politique et du protectorat colonial, embrassant, à la fois, l'occupation à titre de protectorat et le protectorat administratif.

§ 2

LA PROTECTION SIMPLE OU SAUVEGARDE D'UN ETAT

Les expressions *protection* et *protectorat* sont sans doute synonymes, étymologiquement parlant, mais l'usage a donné à chacune sa signification spéciale. Par suite de ce fait que les droits de l'Etat protecteur se sont, dans ces derniers temps, particulièrement accrus, le mot protectorat, de forme plus moderne, s'est trouvé correspondre le plus habituellement à une situation différente de celle que l'on désignait autrefois sous le nom de *protection*.

Il y a protection simple ou sauvegarde, et non protectorat, quand un Etat a contracté envers un autre l'en-

gagement de le défendre d'une manière permanente, *sans s'immiscer dans sa direction politique*, en laissant par conséquent au protégé son entière indépendance vis-à-vis du protecteur.

§ 3

LE PROTECTORAT PROPREMENT DIT

Frappés, d'une part, de l'absence de toute juridiction internationale compétente pour maintenir le protecteur dans la limite de ses attributions; d'autre part, de la grande variété des systèmes de protectorat, plusieurs auteurs estiment qu'une définition du protectorat moderne n'est pas possible, qu'elle est tout au moins inutile (1), ou, ce qui revient au même, qu'une théorie générale du protectorat ne peut pas être édifiée scientifiquement (2).

Nous croyons cependant qu'une définition peut et doit être donnée, parce qu'il y a dans le protectorat moderne, quelque multipliées qu'en soient les formes particulières, des principes constants, des règles essentielles imposées par la logique, entrées d'elles-mêmes dans la pratique des Etats. Si les règles de cette nature manquent, dans certains cas, de sanction matérielle, comme il arrive trop souvent dans les conflits de droit

(1) « Le protectorat ne se définit pas. C'est un état de fait et voilà tout. » Hanotaux, *Le traité de Tananarive*. (*Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1896.)

(2) V. d'Orgeval, *Les protectorats allemands*. (*Annales de l'Ec. des sciences politiques*, 1890, p. 699.)

international, en général, et plus ordinairement ici, par suite de l'impuissance effective de l'Etat subordonné, elles n'en existent pas moins aux yeux de quiconque admet la distinction du droit et du fait.

Il est donc nécessaire de réunir dans une définition les éléments essentiels de tout protectorat, sauf à spécifier ensuite dans le détail, les différents caractères du protectorat, suivant qu'il s'adapte à un pays d'égale civilisation ou à un pays de moindre ou de nulle civilisation.

Le protectorat proprement dit, par opposition à la protection simple ou sauvegarde, implique la situation respective de deux Etats de puissance inégale, dont l'un contracte l'obligation permanente de défendre l'autre et en outre de le diriger (1).

Ce second élément, qui n'existe pas dans la simple protection, la direction politique de l'Etat faible par l'Etat fort, entraîne pour le premier une diminution plus ou moins grande de son indépendance et, par suite, une modification plus ou moins profonde de sa personnalité internationale. Il se trouve réduit au rang d'Etat mi-souverain, dans une condition présentant une certaine analogie avec celle d'Etat vassal, bien qu'elle en diffère essentiellement au point de vue de la cause qui a déterminé la subordination, et produit le partage des droits de souveraineté.

La haute direction du plus faible par le plus fort,

(1) On exprime la même idée en disant que la souveraineté extérieure ou même intérieure de l'Etat faible est restreinte au profit de l'Etat fort. V. Rouard de Card, *Un protectorat disparu*, R. D. I. P., 1894., p. 330.

dans la relation de protectorat, s'exerce dans une sphère plus ou moins étendue, suivant que l'Etat inférieur jouit déjà des bienfaits de la civilisation ou, au contraire, en est privé et a besoin de les obtenir graduellement par l'entremise de son protecteur (1).

A ce point de vue on est amené à reconnaître, dans l'étude des effets du protectorat, deux types bien distincts correspondant, l'un aux pays de civilisation chrétienne, l'autre aux pays de demi-civilisation ou barbares.

Il ne semble pas nécessaire, toutefois, d'en traiter séparément parce qu'il y a entre les deux des applications simplement différentes et plus ou moins étendues de principes semblables : le pays protégé, qu'il soit ou non civilisé, est toujours dans un état de subordination fondé sur sa faiblesse.

Mais le protecteur possède des attributions plus ou moins complexes, suivant la situation à laquelle le pacte de protectorat a eu pour but de pourvoir : dans un cas il remplira auprès de l'Etat inférieur une mission de tutelle et de curatelle, limitée à ses relations avec les Puissances étrangères ; dans l'autre il aura, en outre, un rôle d'éducation civilisatrice et partant de direction et de contrôle, même au point de vue intérieur. Dans les deux cas, les pouvoirs de l'Etat dirigeant seront fondés sur la faiblesse de l'Etat dirigé (2).

(1) V. d'Orgeval, loc. cit.

(2) V. Heilborn, op. cit., *Begriff des Protektorats*, § 1, p. 34.

§ 4

L'OCCUPATION A TITRE DE PROTECTORAT

Depuis un certain nombre d'années, lorsqu'une Puissance civilisée, sans aller immédiatement jusqu'à l'incorporation de territoire avec toutes ses conséquences, établit son autorité dans un pays non civilisé où n'existe pas un Etat susceptible d'être l'objet d'un protectorat de droit des gens, spécialement dans le continent africain, cette Puissance est dite occuper le pays *en protectorat* ou *à titre de protectorat*.

Ces expressions offrent l'inconvénient de l'équivoque, puisque le mot *protectorat* est pris ici dans un sens spécial et détourné de son acception primitive, qui suppose un rapport entre deux communautés politiques organisées en Etats. Mais elle est consacrée par un usage déjà prolongé parmi les auteurs du droit international (1), ce qui nous permet de l'employer, après en avoir précisé le sens.

D'ailleurs, quelque défectueuse qu'elle puisse paraître, de prime abord, cette périphrase est préférable à l'emploi du simple mot : « protectorat », qui est ambigü, désignant tantôt un protectorat du droit des gens, tantôt une occupation d'une nature spéciale, tantôt enfin un mode particulier de fonctionnement de la pleine souveraineté.

(1) Notamment par M. de Martitz, en 1887, dans son projet de déclaration sur les occupations de territoire ; par M. Jèze, dans un autre projet de déclaration (art. 8), *L'Occupation*, p. 385.

Or, on a employé, même dans des instruments officiels, faute d'un terme propre et nouveau, créé pour désigner une situation politique nouvelle, celui de *protectorat*, soit avec le sens spécial et unique d'occupation à titre de protectorat, soit avec un sens large, comprenant plusieurs situations, qu'il importe fort de distinguer (1).

L'occupation à titre de protectorat qu'on a appelé : pseudo-protectorat (2), ne rentre en réalité ni dans l'occupation proprement dite ou « occupation en souveraineté », ni dans le protectorat proprement dit ou « protectorat du droit des gens ». Sa nature, il est vrai, emprunte quelque chose à tous les deux, mais plus encore à l'*occupation*, dont elle est comme une ébauche et une préparation progressive, qu'au *véritable protectorat* dans lequel deux Etats se trouvent nécessairement en présence, et où celui qui exerce la protection n'est pas celui qui possède le territoire protégé.

Il est nécessaire, pour élucider des situations diverses, d'employer dans leur désignation respective, des termes différents ; nous emploierons donc l'expression : *occupation à titre de protectorat*, lorsque nous parlerons d'une Puissance qui détient, par une occupation trop imparfaite pour s'appeler occupation en souveraineté, un territoire non organisé en Etat distinct.

(1) V. Acte général de la Conférence de Berlin (26 février 1885, art. 7, 8, 10, 11, 32, 34) ; Acte général de la Conférence de Bruxelles (2 juillet 1890, art. 1, 3, 9, 92 et déclaration finale).

(2) V. Despagnet, op. cit., p. 213.

§ 5

PROTECTORAT ADMINISTRATIF

Quand un Etat, après avoir pris possession d'un territoire, et réalisé son annexion, trouve intérêt à investir les anciens chefs du pays, par une sorte de charte de concession, de l'exercice de certains droits souverains, afin d'assurer à l'autorité locale un fonctionnement, tout à la fois plus économique et mieux accepté des indigènes, on dit encore, dans un sens spécial du mot, que ce pays est placé sous le *protectorat* de l'Etat qui en a pris possession.

Il n'y a pas protectorat du droit des gens, puisqu'il n'existe pas d'Etat protégé. Il ne s'agit pas non plus de ce simple commencement d'occupation, que l'on appelle : « occupation en protectorat », puisque, par hypothèse, tout le territoire se trouve soumis, et qu'il existe partout une autorité exerçant ses pouvoirs au nom de l'Etat qui détient la souveraineté.

L'emploi du mot *protectorat* ne peut se justifier que par ce fait que la Puissance souveraine, désirant ménager les anciens maîtres du pays, pour qu'ils servent ses intérêts, et les usages locaux, afin de rendre sa domination supportable à tous, se présente non comme ennemie, mais comme protectrice des chefs, des populations et des institutions. Ce que la Puissance colonisatrice protège, ce n'est donc point un Etat, c'est à proprement parler, un ordre de choses anciennement établi et respecté dans la mesure du possible, un gouvernement conservé mais subalternisé, des coutumes indigènes, qu'on laisse survivre à l'annexion.

Ce protectorat peut être qualifié d' « administratif » parce qu'il est affaire d'administration intérieure et non de relations internationales, par opposition au protectorat de droit des gens ou protectorat politique (1).

Ce régime s'établit d'ordinaire, au moment même de l'annexion, parce que c'est alors que la difficulté de procéder par voie de réformes radicales est plus vivement ressentie, sauf à préparer ultérieurement l'assimilation progressive de la colonie à la métropole.

Toutefois, il n'est pas impossible que l'on arrive à une combinaison de cette nature, par un changement complet de méthode, en substituant au protectorat de droit des gens, tenté sans succès, une prise de possession ou annexion pour l'extérieur, avec un système de protectorat administratif pour l'intérieur.

C'est ce qui a été réalisé récemment par la France pour Madagascar : la conquête qui s'annonçait d'abord comme comportant le rétablissement d'un protectorat politique, rendu seulement plus étroit que par le passé, a brusquement abouti à une annexion au point de vue diplomatique, officiellement déclarée par le vainqueur et acceptée par le vaincu, annexion laissant au gouvernement malgache sa forme, son titre, ses honneurs, mais, en vertu seulement d'une concession, que le vainqueur pourra désormais révoquer par un simple changement de législation intérieure, dans lequel les États étrangers, dûment instruits du fait de la conquête, n'auraient rien à voir.

(1) L'expression est employée par M. d'Orgeval, dans son étude sur les protectorats allemands. (*Annales de l'Ec. des sc. polit.*, 1890).

On a prononcé, depuis, ce mot à propos du nouveau régime de Madagascar.

LE PROTECTORAT INTERNATIONAL

LIVRE PREMIER

LA PROTECTION SIMPLE OU SAUVEGARDE D'UN ÉTAT

NOTIONS GÉNÉRALES

ORIGINES. — L'histoire de la période monarchique, qui fit suite à l'époque féodale, mentionne de nombreux traités de protection dans le sens de la maxime : « *Protectio non involvit subjectionem.* »

Ces conventions, alors fréquentes, deviennent, à notre époque, de plus en plus rares. Les formes de l'ancienne protection, tombées en désuétude, cèdent le pas à de nouvelles combinaisons de la politique internationale. Mais, au déclin de la féodalité, les traités de protection avaient bien plus de raison d'être et une tout autre utilité, que des traités créant un rapport de vassalité internationale.

Au fur et à mesure que se constituent les Etats modernes, qu'à la notion de leur individualité internationale se joint un sentiment plus vif de leur égalité et de leur indépendance respectives, les relations de

suzerain à vassal ne trouvent plus place que dans les institutions intérieures de chaque peuple, en se perpétuant principalement chez ceux qui ressentaient le moins vivement le besoin d'émancipation.

D'Etat à Etat le rapport de vassalité tend à devenir une véritable exception et, là même où il subsiste, il aboutit à se restreindre à un lien de subordination purement honorifique.

Ainsi le royaume de Naples, vassal du Saint-Siège, en vertu d'un accord datant du ^xⁱ^e siècle, et reconnu par les diverses maisons régnantes des Deux-Siciles, était tenu, vis-à-vis de son suzerain, d'un simple tribut annuel consistant en une somme de 7.000 ducats et une haquenée blanche (1).

L'Etat qui ne pouvait obtenir d'un autre, plus puissant, son appui, par l'effet d'une alliance sur le pied de l'égalité, s'efforçait de passer avec lui une convention de protection, dont les traits essentiels peuvent ainsi se résumer : respect de l'indépendance du protégé, établissement d'une prestation (*la pension*), d'un caractère tout à la fois moins humiliant que le tribut et plus dégagé du lien de vassalité que *le port de foi et hommage*, obtention de diverses garanties, en vue d'éviter que la protection ne vienne à se transformer en une domination et un assujettissement (2).

Ces dispositions, qui réalisent un sensible progrès sur

(1) V. Engelhardt, loc. cit., R. D. I., 1893, p. 479.

(2) En fait un Etat indépendant a pu parfaitement passer, par un traité nouveau, de la condition de protégé à l'incorporation ; de même qu'une convention de protection a pu déguiser un véritable assujettissement. Au fond, il faut s'en tenir aux effets consentis par les parties et nullement aux termes usités dans le contrat.

les règles étroites et restrictives de la vassalité, suffisent à expliquer le nombre relativement considérable des traités de cette nature du xv^e au xviii^e siècle.

La protection internationale, bien qu'elle soit de tous les temps, n'a prêté matière à notre examen qu'à dater de l'époque monarchique, alors que, plus dégagée des règles de la féodalité, elle présente les signes d'un procédé systématisé, d'une institution politique en harmonie avec un nouvel état social et approprié aux exigences des nations modernes.

DÉFINITION. — On peut définir la protection : « l'aide promise par un Etat à un autre contre ses ennemis au moins extérieurs, avec reconnaissance, par celui-ci au profit du premier, d'une supériorité honorifique(1). »

Les droits et les devoirs de l'Etat protecteur diffèrent tout à la fois de ceux de l'Etat garant, de l'Etat suzerain et enfin de l'Etat tuteur, tel qu'il apparaît dans le protectorat contemporain.

A) DIFFÉRENCE ENTRE LA PROTECTION ET LA GARANTIE.

1^o La protection internationale implique sans doute la garantie au profit de l'Etat qui en est l'objet ; mais, à l'inverse, la garantie accordée à un Etat n'entraîne pas nécessairement la protection de celui-ci. La garantie

(1) « Le mot de *protection*, en général, s'étend à tous sujets qui sont en obéissance d'un prince ou seigneurie souveraine..... »
« Mais, en tous les traités, le mot de protection est spécial et n'emporte aucune sujétion de celui qui est en protection ni commandement du protecteur envers ses adhérents ; ainsi seulement honneur et révérence des adhérents envers le protecteur qui a promis la défense et protection, sans autre diminution de la majesté des adhérents sur lesquels le protecteur n'a point de puissance. » Bodin, *Les six livres de la République*, édit. 1599, liv. I, ch. vii, p. 101.

est une promesse de porter secours à un Etat, dans des cas préalablement spécifiés, par exemple, en cas d'atteinte à l'intégrité de son territoire de la part d'une Puissance tierce. La protection, au contraire, est, en général, destinée à produire effet dans tous les cas où l'Etat protégé est exposé à un dommage quel qu'il soit ;

2° La garantie ne comporte en aucune façon la reconnaissance d'une supériorité chez le garant ; la protection implique aveu d'une supériorité qui peut, il est vrai, ne revêtir qu'un caractère purement honorifique ;

3° La garantie s'exerce sans inconvénient, d'une façon collective, soit en vertu d'un traité commun, soit en vertu de traités distincts ; la protection revêt un caractère personnel, plus intime en quelque sorte, souffrant difficilement le partage des droits qu'elle confère (1). Si plusieurs Puissances se trouvent être protectrices d'un même Etat, c'est le résultat d'un accord entre elles, car le protégé manquerait à ses devoirs envers son protecteur, s'il se plaçait, sans son consentement, sous la protection d'autrui ;

4° La garantie peut être réciproque ; la protection, conséquence d'une inégalité de situation entre deux Etats, ne saurait admettre la réciprocité ;

5° La garantie peut être stipulée entre des Etats tiers, en dehors de l'Etat garanti, pour assurer le maintien d'une situation que celui-ci doit respecter, par exemple, la neutralité perpétuelle ; la protection ne se conçoit pas sans le consentement du protégé (2) ;

(1) V. Milovanowitch, *Des traités de garantie*, pp. 4 et s.

(2) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 134.

6° Les traités, souvent purement platoniques, de garantie ne sont pas accompagnés de clauses organisant l'occupation militaire; les traités de protection contiennent généralement ces clauses qui, à côté du danger qu'elles peuvent faire courir à l'indépendance du protégé, présentent l'avantage d'intéresser directement le protecteur dans la violation du droit du subordonné, la force armée du premier se trouvant nécessairement atteinte par les actes d'agression.

B) DIFFÉRENCE ENTRE LA PROTECTION ET LA VASSALITÉ.

La relation d'Etat protecteur à Etat protégé diffère de la relation de suzerain à vassal, à l'intérieur d'un même Etat, et même, de la relation d'Etat suzerain à Etat vassal.

1° A l'intérieur d'un même Etat, un souverain pouvait avoir comme feudataire le chef d'un pays étranger, sans que l'indépendance de ce pays eût aucune-ment à en souffrir, sans qu'il y eût la moindre subordination d'une nation à l'autre (1). Seul le chef de l'Etat étranger était traité comme un vassal sujet, et encore avec cette restriction, que son devoir de foi et hommage était rempli par mandataire (2). Il n'était pas

(1) « Le roi d'Angleterre était autrefois vassal de la couronne de France, à cause des duchés de Normandie et de Guyenne, qui en relevaient; mais il ne laissait pas d'être souverain à cause de son royaume, et en cette qualité il n'envoyait pas seulement ses ambassadeurs au roi de France, mais il lui faisait même la guerre. » Wicquefort, *l'Ambassadeur et ses fonctions*, édit. 1690, liv. I, s. II, p. 24.

(2) Nous citerons le cas du roi de France, Louis XII, faisant hommage, en qualité de duc de Milan, par l'intermédiaire du cardinal d'Amboise, à l'Empereur qui lui confère l'investiture (6-7 avril 1505). V. Du Mont, op. cit., t. IV, part. I, p. 60.

admis à envoyer des ambassadeurs à son suzerain, mais était tenu de se présenter (en personne ou par un délégué) comme un inférieur devant son supérieur ; et non d'égal à égal (1) ;

2° Alors même que la relation de suzerain à vassal existe *entre deux Etats* et que l'un des deux se trouve ainsi subordonné à l'autre (2), la condition de vassal ne devra pas être confondue avec celle de protégé, et cela, malgré certaines ressemblances, dans les termes des traités de protection et de vassalité, telles que l'emploi du mot : *seigneur* dans les uns et les autres.

En effet, l'Etat vassal d'un autre, bien qu'il soit inférieur à son suzerain et qu'il ait envers lui certaines obligations revêtant le caractère d'une reconnaissance de supériorité, diffère cependant d'un Etat protégé :

a) La cause originelle du rapport de subordination est distincte dans les deux cas.

Le vassal est subordonné : parce qu'il a une existence liée originellement à une concession de l'Etat supérieur, de qui il est censé tenir sa souveraineté même.

Tout au moins si, historiquement, l'origine de l'Etat vassal est indépendante du suzerain, néanmoins, par le fait d'apporter sa souveraineté au pays supérieur, pour la recevoir ensuite de lui, autrement dit par le contrat d'inféodation, cet Etat a consenti à être traité comme

(1) « Ceux qui possèdent des fiefs avec les charges et les conditions ordinaires ne peuvent pas envoyer des ambassadeurs à leur seigneur pour l'affaire du fief, quand même ils possèderaient d'autres Etats en pleine souveraineté. » Wicquefort, loc. cit., p. 24.

(2) Vattel, *Droit des gens*, liv. I, ch. I, § 8.

s'il tenait l'existence des mains de son suzerain. D'où cette conséquence pratique : en cas de félonie ou même de simple désaveu (1), toute vie propre peut lui être retirée par son supérieur par la voie de la *commise*, qui n'est autre qu'une confiscation en suite de la résolution du droit du vassal.

Par contre, le protégé est placé dans une situation subordonnée ; parce que, indépendant à l'origine, et conservant la prétention de rester tel, il a, dans un contrat où il agissait en tant que personne souveraine, sollicité et obtenu l'assistance d'un Etat, plus fort en fait, mais dont il était cependant l'égal en droit.

Si le protégé a des devoirs envers le protecteur (comme la reconnaissance d'une préséance ou d'une supériorité honorifique), la violation de ces devoirs n'entraîne pas la perte de la souveraineté, car celle-ci n'émane pas du protecteur. De même, en cas de guerre avec le protecteur, celle-ci ne revêtira pas le caractère d'une violation du devoir de fidélité, car le protégé n'est pas un sujet (2).

b) Les effets des contrats de protection et d'inféodation sont distincts :

1° Lorsque la suzeraineté d'un Etat sur un autre est

(1) « Qui fief dénie, fief perd. »

(2) Dans certains cas, toutefois, où le maintien de la souveraineté complète du protégé ne résulte pas, d'une façon aussi certaine, des termes mêmes du contrat et où le protecteur est qualifié de seigneur, alors que le protégé semble promettre l'obéissance et non pas seulement le respect, la protection peut se trouver mêlée de suzeraineté et les devoirs du protégé deviennent alors des devoirs analogues à ceux du vassal.

effective et non pas simplement honorifique (1), la condition du protégé est alors essentiellement différente de celle du vassal, puisque le suzerain exerce certains droits de souveraineté dont l'Etat vassal est dépouillé. Telle est la situation de la Bulgarie et de l'Egypte par rapport à la Turquie. Alors que l'Etat vassal devient partiellement sujet, l'Etat protégé ne l'est en aucune façon;

2° Dans le cas où la suzeraineté exercée par un Etat est purement honorifique, telle, par exemple, la suzeraineté du Saint-Siège sur le royaume de Naples, la distinction n'existe plus, au point de vue de la souveraineté, puisque l'Etat vassal n'est lui-même dépendant que de nom, et demeure souverain comme le protégé (2); mais elle se présente au point de vue du devoir de protection.

L'Etat vassal, de nom simplement, n'a pas droit à la protection. Le titre de suzerain, qui ne procure aucun avantage pratique, n'entraîne aucune obligation sérieuse. L'Etat protégé a droit, par contre, à la protection; le pacte qui le lie au protecteur a précisément l'exercice de ce droit pour principal objectif et, parfois, pour unique raison d'être.

Nous ne parlons pas du cas où la protection, par un

(1) Par exemple autrefois : la Moldavie et la Valachie ; aujourd'hui encore : la Bulgarie, l'Egypte.

(2) « Lorsque l'hommage laissant subsister l'indépendance et l'autorité souveraine dans l'administration de l'Etat, emporte seulement certains devoirs envers le seigneur du fief, ou même une simple reconnaissance honorifique, il n'empêche point que l'Etat ou le prince feudataire ne soit véritablement souverain. » Vattel, op. cit., liv. I, ch. I, § 8.

véritable abus de mot, sert à couvrir un arrangement dans l'intérêt exclusif du protecteur, et n'est que le préliminaire d'une annexion.

C) DIFFÉRENCE ENTRE LA PROTECTION SIMPLE ET LE PROTECTORAT MODERNE.

La protection simple se distingue aussi du protectorat ; ce sont deux institutions politiques répondant à des besoins différents.

Sans entrer, pour le moment, dans le détail de leurs caractères distinctifs, que l'examen de leurs effets propres fera suffisamment connaître, marquons seulement d'un trait les divergences fondamentales.

Dans le cas de protection simple la souveraineté de l'Etat protégé demeure intacte ; en cas de protectorat, elle subit une altération plus ou moins profonde, soit dans ses éléments externes, soit même dans ses éléments internes.

SECTION I

ETABLISSEMENT DE LA PROTECTION

BUT DE LA PROTECTION. — La protection s'établit par un accord entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé. Mais le point de départ de cet accord diffère, suivant les circonstances, car, si la protection est souvent sollicitée comme une faveur par celui qui doit en être

l'objet, elle peut aussi être recherchée par la politique de l'Etat plus puissant. Souvent celui-ci fait accepter une promesse de sauvegarde, qu'il a lui-même tout avantage à exécuter, soit pour prévenir d'autres interventions protectrices qu'il redoute, soit pour se ménager de l'influence, comme prix du service rendu.

La diversité du but poursuivi dans l'établissement de la protection peut entraîner des différences dans la manière dont l'accord entre les deux Etats se manifeste : traité de protection proprement dit, ou concession unilatérale en réponse à une demande de sauvegarde.

Parfois même la protection est établie dans un but désintéressé du côté du protecteur. Ainsi la protection exercée par le Saint-Siège sur la république de Saint-Marin, principalement sous les pontificats de Jules II et de Paul III, au xvi^e siècle, de Clément VIII, au xvii^e, semble avoir été pratiquée, en dehors de toute recherche de profit pour la Puissance protectrice.

Bien que naturellement constituée dans l'intérêt du protégé, le plus souvent la protection réalise un avantage pour chacune des parties contractantes. Le protégé trouve dans ce lien le secours nécessaire au maintien de son intégrité et, par suite, la sécurité vis-à-vis des tierces Puissances (1); de son côté, le protecteur bénéficie d'une supériorité honorifique; il écarte par sa présence l'ingérence étrangère; parfois il se prépare pour un avenir plus ou moins prochain une suprématie effective, l'acquisition de la pleine souveraineté.

(1) « Il (le protectorat d'autrefois) s'analysait le plus souvent en un simple devoir de défense. » Pillet, R. D. I. P., 1895, p. 591.

BASE DU RAPPORT DE PROTECTION. — La base de tout rapport de protection, sous quelque forme qu'il se manifeste, est essentiellement contractuelle, « il n'y a point de protection s'il n'est convenu (1). » L'état de fait qui constitue la protection, a pour point de départ l'accord des Puissances contractantes, qui doit, d'ailleurs, respecter les droits des tiers.

CAPACITÉ DES PARTIES. — L'Etat protégé doit être libre de tout engagement antérieur en opposition avec le contrat qui le lie au protecteur.

C'est ce que Bodin fait ressortir en ces termes : « ... Aussi est-ce une *injure double* que le seigneur reçoit de son sujet qui s'est mis en la protection d'autrui et de celui qui l'a reçu, s'il ne tient de lui en foi et hommage ou quelques biens en la seigneurie du protecteur. Et d'autant que l'évêque de Metz se mit en la protection de l'Empire et obtint *lettres de sauvegarde*, pour lui et pour les siens, de ce qu'il tenait en pays messin, l'an MDLXV, le lieutenant du roi de France empêcha la publication de la sauvegarde par laquelle celui qui avait eu recours à l'Empire révoquait en doute l'obéissance due à son prince et la protection de Metz et la justice de son roi : et toutefois plusieurs princes reçoivent, sans discrétion, tous ceux qui les requièrent, chose qui tire après soi beaucoup d'inconvénients, si la protection n'est juste... (2). »

Des réserves, pour le cas de droits antérieurs, sont

(1) Bodin, *Les six livres de la République*, liv. I, ch. VII, p. 105.

(2) Bodin, *op. cit.*, p. 292.

faites expressément dans plusieurs actes de protection (traités ou lettres patentes). Ainsi, dans la concession de protection, faite par le roi de France à *Mantoue* (7 septembre 1502), on relève cette clause : « *Salvis semper sacris Romani Imperii juribus quibus nullatenus per has aut alias quocunque modo derogare intendimus* (1). » De même, dans le traité de protection entre Louis XIV et l'Electeur de *Trèves* (19 juillet 1646) : « S. A. Electorale, évêque de *Spire*, met, par le présent traité, l'évêché de *Spire*, les prévôtés, etc., en la protection perpétuelle de S. M. T. C., *salva libertate Imperii et immunitate Ecclesiastica* (2). » Le traité de Confédération et d'alliance entre Henri II, l'Electeur de *Saxe* et les princes ses alliés (15 janvier 1552), préliminaire d'un traité de protection, exprime le désir de voir bientôt le roi de France s'*impatronner* « de *Cambrai*, *Toul*, *Metz* et *Verdun*, en réservant toutefois au Saint-Empire les droits qu'il peut avoir sur lesdites villes (3). »

Une réserve analogue se retrouve dans le serment, que firent les représentants de *Metz*, de placer la ville sous la protection du roi de France (21 avril 1552) (4).

Cependant, lorsque le protecteur n'est pas en état d'exercer à l'égard du protégé une protection efficace ou qu'il refuse de le faire, ce dernier conserve toute la-

(1) Du Mont, *Corps univ. du droit des gens*, t. IV, part. I, n° 16.

(2) *Ibid.*, t. VI, part. I, n° 203, p. 346.

(3) Léonard, *Recueil de traités*, t. II, p. 484.

(4) Léonard, *op. cit.*, t. II, p. 490.

titude de s'adresser à une tierce Puissance. C'est ce qui ressort de la Déclaration de Philippe Christophle, électeur de Trèves, plaçant ses Etats sous la protection de Louis XIII (1).

FORMES DE LA CONVENTION DE PROTECTION. — Le rapport de protection, né de l'accord des parties contractantes, se manifeste sous diverses formes.

C'est tantôt un accord bilatéral, tel qu'un traité, par exemple, les traités de Ruel (1^{er} août 1635) entre Louis XIII et la ville impériale de *Colmar*, qu'il prend en sa protection (2); de Trèves (19 juillet 1646) entre Louis XIV et l'Electeur de Trèves, concernant la protection de *Philipsbourg* par la France (3); de Paris (18 déc. 1663) entre le duc Louis de *Meklebourg* et S. M. le Roi de France qui se proclame protecteur du duché (4); de Montebello (convention secrète) (5 et 6 juin 1797) entre la République française et la République de *Gênes*, plaçant cette dernière sous la protection de la France.

Tantôt ce sont des *lettres patentes* octroyées sur une demande émanant du protégé. Telle la convention entre

(1) « Nous, Philippe Christophle....., vu que l'Empereur a retiré ses troupes et que le roi d'Espagne n'a pas le pouvoir de se garantir lui-même contre tant de puissantes forces jointes ensemble, tant s'en faut qu'il puisse assister les autres....., et que le grand et T. C. Roi de France Louis XIII..... nous a favorablement accordé son assistance royale. »

(2) Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, p. 114.

(3) Du Mont, *ibid.*, p. 346.

(4) Léonard, op. cit., t. III.

Louis XIII et le prince de Monaco (8 juillet 1641), pour la protection de cette principauté (1).

Citons également les *lettres patentes*, données à Amiens (le 26 août 1641), confirmant la protection du roi de France sur *Sedan* (2).

Tantôt c'est une *requête du protégé*, avec déclaration de soumission à la protection, *suivie de l'acceptation du protecteur*. — Comme exemples nous citerons : 1° la Déclaration de Philippe Christophle, électeur de Trèves, plaçant lui et les siens sous la protection de Louis XIII (21 déc. 1631) (3); 2° la Déclaration du prince et des trois nations de *Transylvanie* recourant à la protection du roi de Hongrie (4).

(1) « Sur ce que le prince de Monaco a fait représenter au roi qu'encore il tiennne en souveraineté ladite place et forteresse de Monaco, néanmoins les Espagnols, sous divers prétextes, se sont comme approprié ladite place... et pour ce sujet, ayant prié S. M. de la prendre en sa protection.... ladite Majesté... après *plusieurs instances* qui lui ont été faites de la part dudit prince, a cru ne lui pouvoir refuser sa protection. » Du Mont, t. VI, part. I, n° 134, p. 218.

(2) « Le duc de Bouillon ayant très humblement *supplié* le roi de renouveler notre royale protection à lui, ses fils et ses successeurs....., nous avons à notre dit cousin le duc de Bouillon promis et accordé, par les patentes signées de notre nom, de protéger et défendre, secourir et assister lui, ses enfants et successeurs. » *Ibid.*, t. VI, part. I, p. 218.

(3) « Nous, Philippe Christophle, par la grâce de Dieu, archiprêtre de Trèves... avons imploré l'assistance de S. M. T. C. et encore à présent l'implorons et acceptons, mandons à tous nos sujets et affidés susmentionnés qu'ils reconnaissent le sérénissime roi de France, Louis, hautement nommé pour notre seigneur assistant... » *Ibid.*, t. V, part. I, n° 20, p. 24.

(4) « Declaratio Principis ac trium nationum Transylvanæ de recessu eorum a Protectione Turcica et felici reversione ad Regem Hungariæ. Renuntiamus protectioni ottomanicæ... Acceptantes è contra sincerè atque bona fide altæ dictæ S. M. paternam protectionem, pro nobis et omni posteritate. » Du Mont, *Corps diplomat.*, t. VII, part. II, n° 88, p. 155.

Il y a enfin le *serment solennel* par lequel on se réclame de la protection d'autrui. Tel est le « serment prêté par ceux de la ville de Metz, à très haut, très excellent et très puissant prince Henri..., protecteur et défenseur de la liberté germanique (1). »

DÉNOMINATION. — Les termes désignant les rapports de protection sont très variables. L'essentiel, pour qu'il s'agisse réellement de protection, c'est que ces termes créent un lien qui respecte l'indépendance de l'Etat faible, et non un assujettissement, tel qu'il résulte d'un véritable transport d'une partie de la souveraineté, comme le fait s'est parfois produit relativement à certaines annexions imparfaites de l'ancien régime, accomplies sous le nom de protection (2).

Les expressions les plus fréquemment employées sont celles de *seigneurie*, *avouaison*, *adhérence*, *sauvegarde*, *protection*. Elles dépendent surtout des circonstances dans lesquelles la protection s'établit. Est-elle l'objet de sollicitations de la part du protégé, parfois après avoir obtenu le pardon du vainqueur, les termes

(1) Léonard, op. cit., t. II, p. 490.

(2) « On disait, par exemple, des Trois-Evêchés qu'ils étaient placés *sous la protection du roi de France*. Encore à demi-allemands et déjà en partie français, ces pays frontières attendirent pendant un siècle, dans cette situation transitoire, l'époque de la réunion et de l'assimilation définitives. » Hanotaux, *Hist. du cardinal de Richelieu*, p. 358. — L'usage, dans des cas semblables, de la formule de protection, avait du moins cet avantage qu'il comportait le maintien de privilèges et d'immunités importants au point de vue de l'administration intérieure. Au lieu de subir une transformation complète de ses institutions, le protégé conservait ses libertés municipales.

employés seront ceux de la soumission la plus respectueuse. Est-elle établie dans l'intérêt du protecteur tout autant que du protégé ou ce dernier fait-il des difficultés à l'accepter, les termes exprimant la protection la qualifieront de confédération, d'alliance, etc.

M. Hanotaux (1) cite ces mots que Des Noyers écrivait à Richelieu à propos de Strasbourg: « J'ai été à Strasbourg, pour leur présenter les lettres du roi...; ils les ont reçues avec de grandes marques de satisfaction, mais je n'y vois rien à espérer davantage...; ils sont républicains et fort amoureux de leur liberté qu'ils croiraient blesser par le simple mot de protection. »

A mesure qu'on s'éloigne de la constitution féodale des Etats, la forme bilatérale des traités se substitue, dans l'établissement de la protection, à la concession unilatérale combinée avec une acceptation. Ainsi, la protection accordée par la République française à la République de Gênes, en 1797 (2), devait rationnellement se présenter sous la forme d'un acte bilatéral.

Mais, si un gouvernement puissant s'attribue la prééminence et se pose en arbitre des peuples voisins, on ne sera pas surpris de le voir revenir à la forme d'une concession. C'est ce qui s'est produit à l'époque impériale, quand Napoléon I^{er} se fit le défenseur des cantons suisses, en se proclamant leur « Médiateur » (3). C'est

(1) Hanotaux, loc. cit., note 1.

(2) Convention secrète des 5 et 6 juin 1797, art. 11. De Clercq., op. cit., t. I, p. 326.

(3) V. Acte de médiation du 29 février 1803, et l'acceptation par décret du Sénat helvétique du 5 mars 1803. De Clercq, op. cit., t. II, pp. 1, s. et p. 56.

toutefois en vertu d'un traité que le même souverain est constitué « Protecteur » de la Confédération du Rhin (1).

PRINCIPALES CLAUSES. — I. *Clauses relatives à l'étendue de la protection quant aux personnes et aux choses.*

a) Le protecteur s'engage *pour lui et pour ses successeurs dans la souveraineté.*

Parfois il exprime formellement ce caractère héréditaire de son engagement : « Le roi recevra en sa royale protection et sauvegarde perpétuelle et des rois ses successeurs, lesquels S. M. y oblige par le présent traité (2)... » Mais cette clause est, à défaut de texte explicatif, naturellement sous-entendue, puisque c'est l'Etat lui-même, avec lequel le souverain s'identifie d'après la théorie ancienne, qui contracte l'obligation : « Les couronnes de France et de Suède et tous leurs alliés, est-il dit dans un traité de protection de 1643, prendront en leur protection et défense, le prince de Transylvanie » (3).

b) Le protégé stipule de son côté, *non seulement pour lui-même, mais pour ses successeurs* ; non seulement pour le souverain personnellement, mais pour les sujets et le territoire.

(1) Traité de Confédération des Etats du Rhin (12 juillet 1806). De Clercq, op. cit., t. II, p. 171.

(2) Traité pour la protection de *Hombourg* (5 mars 1663), art. 9. Léonard, op. cit., t. III.

(3) Léonard, op. cit., t. V.

Cela est parfois expressément stipulé; par exemple, dans les formules suivantes :

« Le roi recevra en sa royale protection ledit comte Jean-Louis de Nassau Sarbruk, *ses héritiers et ses sujets*, les châteaux et bailliage d'Ottweille, les forteresses et bailliage de Hombourg et leurs territoires, juridictions, appartenances et dépendances. (1) » — « ...S. M. (le roi de France) aura agréable et prendra sous sa protection royale, Monsieur le duc de Modène, sa maison et ses Etats (2)... » — « ...Sur quoi S. M. déclara pareillement qu'elle reçoit, prend et met ledit sieur Duc (de Meklebourg) avec *sesdits Etats, villes, sujets et biens*, en son alliance et protection (3)... »

Mais, là encore, le caractère extensif de la protection peut être sous-entendu : ce n'est pas la personne du souverain, ni même sa famille, ce sont ses Etats qui bénéficient de l'engagement.

II. — *Clauses relatives aux cas où la protection sera due.* — Le protecteur s'engage, par exemple, à défendre le protégé envers et contre tous ses ennemis (4), ou à le garantir de toute oppression et violence (5). Le traité se contente souvent d'établir la protection en termes généraux, et il est naturel alors d'interpréter l'engagement comme se rapportant à tous les cas où le

(1) Traité pour la protection de *Hombourg*, loc. cit.

(2) Traité du 1^{er} sept. 1647, Léonard, op. cit., t. IV.

(3) Traité du 18 déc. 1663, Léonard, op. cit., t. III.

(4) Protection de *Modène* (1 sept. 1647), *Id.* op. cit., t. IV.

(5) Protection des Etats du duc de *Meklebourg* (18 déc. 1663), *Id.* op. cit., t. III.

protégé aurait à souffrir d'une violation de son droit de la part d'un autre Etat.

Souvent aussi les termes de l'engagement en précisent la portée, soit afin de limiter à certains cas le devoir d'intervention du protecteur, soit du moins afin de mettre en relief l'objet principal que les parties ont eu en vue. Ainsi la protection est accordée quelquefois contre tel Etat déterminé. Dans le traité où Louis XIII assurait sa protection à la principauté de Catalogne et aux comtés de Roussillon et de Cerdagne (16 déc. 1640) (1), la protection est expressément dirigée contre l'Espagne :

« Et le roi s'oblige aussi à protéger lesdits Catalans et à les assister de ses armes, toutes fois et quantes que le roi d'Espagne voudra les opprimer. » (art. 4.)

Parfois le protecteur s'interdit à lui-même de rien entreprendre contre le protégé (2).

Il est des cas où la protection n'est promise que pour garantir l'intégrité du territoire (3). En ce qui concerne la République de Gênes (juin 1797), la France promet sa protection pour garantir l'intégrité du territoire et en même temps le respect de la nouvelle constitution (4).

III. — *Clauses relatives à la durée de la protection.*

— La protection est établie, tantôt pour une durée

(1) V. Léonard, op. cit., t. IV.

(2) V. Traité précité relatif à la Catalogne.

(3) Protection de *Mantoue* (7 sept. 1502). Du Mont, op. cit., t. IV, part. I, n° 16, p. 37.

(4) Convention des 5-6 juin 1797, art. 11. De Clercq, op. cit., t. I, p. 326.

indéterminée, c'est le cas ordinaire, tantôt pour un temps limité, comme, par exemple, la durée d'une guerre (1), ou pour un certain nombre d'années (2).

IV. — *Clauses relatives aux moyens de protection. Forces militaires à fournir. Commandement, solde, entretien.* — Le traité prévoit quelquefois le nombre des soldats en cavalerie, infanterie, artillerie. Tel le traité de Louis XIII avec la Catalogne (1640) (art. 2) : « Pour rendre leurs forces d'autant plus capables de résister et d'entreprendre, S. M. leur donnera pareillement 6.000 hommes de pied et 2.000 chevaux (3). »

Il peut régler aussi les questions d'entretien et de commandement des troupes :

« Mandons à tous nos sujets qu'ils reçoivent dans nos places ses gens de guerre (du protecteur); qu'ils les nourrissent selon la possibilité des lieux (4). »

— « Et comme les troupes françaises et les officiers que S. M. donne auxdits Catalans se doivent employer pour la défense dudit Principat, ledit Principat s'oblige de les faire payer ponctuellement et par avance de mois en mois (5). »

(1) Protection accordée à Colmar par Louis XIII (1^{er} août 1635), art. 2. Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, p. 14 : S. M. reçoit la ville en sa protection « pour y être et demeurer jusqu'à la pacification de la guerre présente en Allemagne... »

(2) Diplôme de Charles et de Bernard, margraves de Baden, par lequel ils déclarent, qu'en conformité des ordres de l'Empereur, ils reçoivent la ville d'*Eslingen* en leur protection pour soixante ans (janv. 1455). Du Mont, op. cit., t. III, part. I, p. 234.

(3) Léonard, op. cit., t. IV.

(4) Protection de *Trèves* par Louis XIII (21 déc. 1631). Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, n° 20.

(5) Protection de *Catalogne* (1640), art. 11. Léonard, op. cit., t. IV.

— Le prince de Monaco « entretiendra dans ladite place de Monaco une garnison de cinq cents soldats effectifs, naturels Français (1)... » Le même prince « sera capitaine et gouverneur, *pour le roi*, de la place, » et cela « avec la même autorité et pouvoir qu'ont les autres gouverneurs des places de France sur les officiers et soldats, lesquels auront la même solde et émoluments qu'on a accoutumé dans les autres garnisons de France (2)... »

Dans le même traité il est parlé des forces navales que la France emploiera pour la défense de Monaco : « et pour ce sujet ceux qui commanderont lesdites galères auront ordre exprès d'obéir audit prince. » (Art. 16.)

Quelquefois, par faveur spéciale envers le protégé, c'est le protecteur qui prend formellement à sa charge l'entretien des troupes de garnison.

Il en est ainsi notamment pour Colmar :

« La garnison que le roi mettra dans la ville sera maintenue aux dépens de S. M. gratuitement (3)... »

Dans la protection de Modène, le roi de France promet au duc le commandement d'une armée, pour servir contre les ennemis de sa couronne, *dans tel lieu qu'il lui sera marqué* et ce commandement sera accompagné de tous les profits et les prérogatives dont les généraux les plus qualifiés que S. M. ait en Italie aient accoutumé de jouir (4). »

(1) Traité du 8 juillet 1641. Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, n° 134.

(2) *Ibid.*

(3) Traité entre la France et Colmar (1^{er} août 1635), art. 6. Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, n° 75, p. 114.

(4) Traité du 1^{er} sept. 1647, art. 1^{er}. Léonard, op. cit., t. IV.

Pour le duché de Bouillon, le protecteur prend à sa charge l'entretien de cinquante cavaliers sur cent (1).

Occupation militaire. — Le protégé s'oblige souvent à recevoir en garnison les troupes du protecteur et à leur donner libre passage (2). Mais, cette servitude pouvant constituer une charge trop lourde et un réel danger, le protégé prend éventuellement ses précautions, soit pour le retrait des troupes après la guerre (3), soit pour la limitation des logements à attribuer (4).

Le protecteur se réserve ordinairement la nomination des officiers des garnisons, parfois en acceptant d'avoir pour gouverneur le souverain protégé lui-même qui conserve, dans ce cas, les clefs de la ville et le *mot* pour la garde de la place (5).

Le subordonné peut être autorisé à arborer l'étendard du protecteur, en cas de nécessité, comme signe de la protection à laquelle il a droit (6).

Traités de paix. — Le protecteur contracte l'obligation implicite et même souvent exprimée de ne pas conclure de traité de paix sans y comprendre le protégé.

Tel est le traité entre Louis XIII et le prince de Monaco : « Et le fera de plus comprendre en tous les traités de paix. » (Art. 10.)

(1) Lettres du 2 avril 1602. Léonard, op. cit., t. III.

(2) Protection accordée par Louis XIV au duché de *Wirtemberg* (25 janv. 1644), art. 6. Léonard, op. cit., t. III.

(3) *Wirtemberg*, art. 4.

(4) *Wirtemberg*, art. 5.

(5) *Hombourg*, art. 2.

(6) *Monaco*, art. 11.

V. — *Clauses garantissant l'exécution des obligations du protecteur.*

a) Les traités renferment généralement une promesse solennelle engageant la dignité et l'honneur du souverain :

« Nous avons à notre dit cousin, le duc de Bouillon, *promis et accordé, promettons et accordons*, par les présentes, signées de notre main, de protéger et défendre, etc. (1). »

« — Promittentes *in verbo principis defendere*, etc. (2). »

« — ... De toutes lesquelles conditions S. M. est demeurée d'accord et promet, *sous parole royale*, de les observer et faire observer inviolablement et de bonne foi (3). »

« — S. M... promet *en foi de Roi* de les défendre (4). »

Les textes ne mentionnent pas de serments prêtés par le protecteur. Lorsqu'il y a serment, il émane du protégé qui a, sous ce rapport, une situation analogue à celle du vassal. Le protecteur ne donne que sa parole de souverain.

b) Une sérieuse garantie contre la désuétude qui pourrait atteindre les traités de protection, se trouve dans

(1) Protection de *Bouillon-Sedan*, par lettres patentes du 26 août 1641. Du Mont, t. VI, part. I, p. 218.

(2) Protection de *Mantoue*, 7 sept. 1502. Du Mont, t. IV, part. I, n° 16.

(3) Protection de *Monaco*, loc. cit.

(4) Protection de *Meklebourg*, loc. cit.

le *renouvellement* des engagements réciproques (1) : la mort de l'un des deux souverains était une occasion toute naturelle de constater la persistance du rapport de protection.

c) On peut, jusqu'à un certain point, voir dans la *pension, payée parfois par le protecteur au protégé*, et qui est, avant tout, le prix des avantages que le protecteur retire de la convention de protection, un moyen de rappeler à ce dernier la persistance de son obligation, par une prestation périodique.

Ainsi, au lieu de recevoir une pension du protégé, ce qui est le cas ordinaire, c'est, dans certains traités, l'Etat supérieur lui-même qui s'engage à la fournir.

« Nous lui avons promis et accordé... et, outre ce, lui donner la somme de dix mille livres de pension par chacun an (2)... » — « S. M. donnera audit sieur Duc cent mille livres de pension par chacun an (3). »

VI. — *Clauses garantissant l'indépendance du protégé.* — La protection n'entraîne, en principe, aucune sujétion ; mais le protégé, demeurant le plus faible, doit avoir la sagesse de se prémunir contre toute interprétation préjudiciable de la part du plus fort.

« D'autant que les protections sont plus dangereuses pour les adhérents que tous les autres traités, il est

(1) « Ce qui est général en tous traités faits entre les princes et a toujours été gardé, de renouveler les amitiés et alliances, qui autrement demeurent sans continuation. » Bodin, op. cit., liv. V, ch. vi, p. 787, édit. de 1599.

(2) Protection de *Bouillon* (1606). Léonard, op. cit., t. III.

(3) Protection de *Modène*, art. 1^{er}.

besoin de plus grande sûreté qu'il n'est ès autres, car on voit le plus souvent que faute de sûreté, la protection change en seigneurie et *tel se pense bien assuré qui met la brebis en la garde du loup* (1). »

Une première mesure de précaution consiste à *réitérer* les actes constatant que le subordonné n'est ni sujet, ni vassal, mais jouit de toute l'indépendance compatible avec certains devoirs de respect.

La *délivrance de lettres de protection* renouvelées à la mort du souverain de l'Etat supérieur « pour tester que les adhérents demeurent souverains (2), » a l'avantage d'écarter, au moins pour un temps, la confusion qui pourrait s'établir entre les protégés et les sujets.

D'autres garanties peuvent être organisées par le pacte originel lui-même. Comme les termes autrefois usités pour marquer la déférence due au protecteur, pouvaient, relativement au degré de soumission de l'Etat subordonné, prêter à équivoque, il était bon d'insister sur l'indépendance à laquelle il avait droit, malgré les devoirs de respect dont il était tenu.

Aussi a-t-on bien soin de parler de la *souveraineté* du protégé qui doit demeurer intacte en présence des garnisons envoyées par le protecteur : « ... Et sans aussi que lesdites forces étant entrées et reçues

(1) Bodin, op. cit., liv. V, chap. vi, p. 788.

(2) Bodin, op. cit., p. 787. — « C'est pourquoi les habitants de Metz, après la mort du roi Henri II, demandèrent qu'on leur octroyât lettres de protection; ce qu'ils faisaient, non pas pour être assurés d'être mieux gardés qu'ils sont, ains pour faire entendre qu'ils n'étaient point en sujétion. » *Ibid.*

èsdites places *puissent attenter ou entreprendre aucune chose* au préjudice de la souveraineté et propriété de notre dit cousin (1)... » — « ... Sans que ladite garnison royale ou autre le puisse troubler, *ni s'y ingérer jamais en ce qui est de ladite souveraineté* de terre et mer, et moins encore au gouvernement, justice de ses peuples, et administration de ses biens : mais seulement ladite garnison s'emploiera à garder la place (2)... »

Dans un autre traité, les troupes du protecteur sont admises au passage et au ravitaillement, « à la charge qu'elles se comporteront avec tous les respects dus à un souverain (3)... »

Le prétexte d'une immixtion dans la souveraineté peut facilement naître de la présence de forces militaires, et des pouvoirs de police qu'elles peuvent être appelées à exercer. Aussi, certaines stipulations ont-elles pour objet de prévenir ces abus : « S. M. (Louis XIV), *sous prétexte* de la garde et protection de Philipsbourg, ne pourra lever aucune contribution d'argent ni de deniers sur ledit évêché... » — « Il est entendu que le roi n'aura que la garde et protection de Philipsbourg ; que la propriété du fonds, la juridiction, les sujets, droits et hommages demeureront à M. l'Evêque de Spire (4). »

Dans un autre traité, les dépenses de fortification sont prévues : « Et en cas que S. M. estime nécessaire

(1) Protection de *Bouillon* (1606).

(2) Protection de *Monaco* (1641), art. 7.

(3) Protection de *Meklebourg* (1663), art. 4.

(4) Protection de *Trèves* (19 juillet 1646), art. 3 et 5. Du Mont, op. cit., t. VI, part. I, n° 103.

d'y faire des fortifications, les habitants *ne seront obligés d'en faire les frais* et ne laisseront pourtant d'y assister autant qu'il leur sera possible (1). »

Le même document s'occupe des conflits possibles entre la garnison et les habitants, et de la conduite que le gouverneur et le magistrat doivent alors tenir : « ...Et cas avenant qu'il y ait plainte d'un bourgeois contre le soldat, il (le gouverneur) fera bonne et briève justice. Comme au réciproque si le soldat a sujet de se plaindre du bourgeois, le magistrat ordinaire de la ville sera tenu de faire aussi bonne raison aux soldats. » (Art. 7.) La plus grande sûreté, d'après Bodin, est encore « d'empêcher, s'il est possible, que les protecteurs ne soient saisis des forteresses, et qu'ils ne mettent garnison ès villes des adhérents (2). »

VII. — *Clauses relatives aux devoirs du protégé.* —

Le contrat de protection fait naître à la charge du protégé certaines obligations, les unes particulières à chaque traité et dérivant d'une stipulation formelle, les autres implicitement contenues dans toute convention de protection, découlant de la nature même du contrat et se résumant, vis-à-vis du protecteur, dans le respect et la déférence compatibles avec l'indépendance du protégé.

La principale des obligations, souscrite par l'Etat faible, en se soumettant à la protection, est relative à une prestation périodique, la *pension*, ordinairement

(1) Protection de *Colmar* (1^{er} août 1635). Du Mont, op. cit., t. IV, part. I, n° 75.

(2) Bodin, loc. cit., p. 783.

acquittée en argent, et qui constitue comme le prix du service rendu par le protecteur.

Au xvi^e siècle, cette stipulation aurait été très usitée, à ce qu'affirme Bodin, qui s'étend sur le caractère honorable de la *pension*, par opposition au *tribut*.

Il serait assurément plus généreux de la part du protecteur de prendre la défense du faible « gratuitement sans aucun loyer ». Mais, ainsi que Bodin le fait observer : « Depuis qu'on a balancé l'honneur au contre-poids du profit, on a commencé à trafiquer la protection à prix d'argent. »

L'auteur de *la République* insinue même, à ce propos, que « le plus souvent la pension est payée au protecteur, non pas tant pour être garanti des ennemis que du protecteur même ! »

Plus tard, au contraire, la protection est généralement gratuite, et l'on voit même, dans quelques cas, le protecteur promettre au protégé une pension au lieu de lui en réclamer une.

C'est que le protecteur trouve aux charges de la protection des compensations d'une autre nature, un accroissement d'influence, préférable à une somme d'argent : tantôt le concours, en la personne du protégé, d'un allié docile, tantôt l'exclusion d'un rival cherchant à faire accepter sa propre protection, tantôt enfin la préparation progressive d'une incorporation à plus ou moins brève échéance.

Une obligation qui ne varie pas, est celle du respect envers le protecteur, mais sans soumission ni sujétion.

Chez l'Etat vassal, tout au moins quand la vassalité entraîne une dépendance effective, les devoirs envers le

suzerain revêtent un caractère bien plus rigoureux et plus étroit. Ils se résument dans l'idée de *fidélité* ou d'obéissance, et leur violation constitue une *félonie*, parce que le vassal est censé tenir ses droits de la concession du suzerain. Lors donc qu'un Etat est soumis à un autre, à titre de vassal, il lui doit hommage et obéissance.

Dans la protection simple, sans mélange de suzeraineté, l'Etat inférieur n'est tenu, en dehors des engagements formels du traité, qu'à la déférence et au respect, et non à l'obéissance, envers son protecteur.

De là les clauses précitées, réservant la souveraineté entière du protégé, une fois réglées certaines questions de commandement de troupes ou de places fortes, sur la base de la prééminence naturelle de l'Etat supérieur.

On conçoit que la ligne de démarcation entre la reconnaissance de suzeraineté et la demande de sauvegarde n'est pas toujours facile à déterminer dans les actes internationaux des siècles derniers.

Souvent même on y associe les protestations de fidélité et d'obéissance, à la reconnaissance de la pleine souveraineté du protégé sous la sauvegarde du protecteur, et les expressions ne sont pas exemptes d'ambiguïté.

Ainsi dans les lettres de protection de Sedan (2 avril 1606), délivrées par Henri IV, le duc de Bouillon est traité par le roi de « très cher cousin », de « seigneur souverain de Sedan », mais il est dit aussi que le duc a « très humblement supplié » le roi de lui continuer sa protection, a promis de le « bien et loyalement servir », lui a donné des assurances de « sa fidélité

et dévotion » au *service* du roi (1). Dans le préambule du traité de protection passé entre le roi de France et le duc de Modène, celui-ci déclare s'être résolu à « recevoir les grâces que Sa Majesté a dessein de lui faire et de la *servir* de toutes ses forces et de toute son application (2). »

La sanction des devoirs du protégé n'est pas, d'ordinaire, indiquée dans les traités ou lettres de protection.

Cette sanction ne saurait être empruntée à la théorie de la *commise* du fief, puisque le protégé ne tient pas ses Etats de la concession du protecteur. La fidélité du protégé, quand il est parlé de fidélité, ne doit pas être confondue avec celle du vassal. Mais la violation du traité par le protégé aura toujours pour effet la perte du droit à la protection, sans compter les conséquences possibles d'une rupture allant jusqu'à la guerre, dont l'issue est toujours pleine d'incertitude.

Dans les lettres patentes du 26 août 1641, portant confirmation de la protection de Sedan, le roi déclare que le duc devra accomplir toutes les conditions promises et ajoute : « Sur peine de *déchoir envers nous de toutes lesdites choses dessus dites*. »

Il est tout naturel que, dans des accords où le protégé continue à être traité *en souverain*, on ne s'explique pas autrement sur le sort qui le menacerait, s'il venait à tourner ses armes contre son protecteur.

(1) Protection de Bouillon, 2 avril 1606. Léonard, t. III.

(2) Protection de Modène, 1^{er} septembre 1647. *Ibid.*, t. IV.

SECTION II

EFFETS DE LA PROTECTION

Le protégé ne peut être assimilé, ni à un Etat soumis, ni à un Etat vassal, et il conserve entières sa souveraineté et sa personnalité internationale, sauf qu'il est placé vis-à-vis du protecteur dans une certaine subordination au point de vue honorifique et tenu envers lui d'exécuter les engagements particuliers souscrits dans le contrat : *protectio non involvit subjectionem*. Le terme de « protection » pouvant en fait déguiser un rapport de dépendance beaucoup plus étroite, allant même jusqu'au plein assujettissement, nous laisserons en dehors de cette partie de notre étude tous les traités qui, dans l'ensemble de leurs dispositions, organisent, sous n'importe quel titre, pour l'Etat subordonné, soit une dépendance absolue, soit même une condition de mi-souveraineté.

On peut aussi adjoindre à un pacte de protection des conventions d'une autre nature, par exemple, l'alliance offensive et défensive, l'engagement de ne pas faire tel traité, etc. Nous ne parlons actuellement que de la protection simple, celle qui laisse subsister l'entière souveraineté du protégé, sans nous occuper des conventions accessoires ou additionnelles.

Cela posé, on peut caractériser les effets de la protection de la manière suivante :

I. — *La personnalité internationale du protégé survit à l'établissement de la protection.*

Par suite, l'Etat protégé conserve sa dénomination distincte et sa constitution; son chef continue à porter les mêmes titres, à jouir des mêmes honneurs.

Ainsi, le prince de la Tour d'Auvergne, souscrivant avec le roi de France une convention de protection, est traité par lui de *cousin*. L'Etat protégé conserve ses couleurs nationales, sans qu'on juge convenable, comme cela s'est produit souvent, en matière de *protectorat*, de les écarteler des couleurs du protecteur.

II. — *L'Etat protégé reste investi de la plénitude de la souveraineté (1).*

Quelles en sont les conséquences aux points de vue de la souveraineté extérieure et intérieure?

A) SOUVERAINETÉ EXTÉRIEURE.

Le protégé conserve la plupart des droits de la souveraineté extérieure, qui subsiste entière, notamment :

Le droit de légation.

En ce qui concerne le droit de *légation passif*, rien de plus naturel, car il est même certains Etats, soumis à un rapport de *protectorat*, qui en jouissent; et cela, parce que le droit, pour le protégé, de recevoir des

(1) « ... Un Etat faible qui, pour sa sûreté, se met sous la protection d'un plus puissant et s'engage, en reconnaissance, à plusieurs devoirs équivalents à cette protection, sans toutefois se dépouiller de son gouvernement et de sa *souveraineté*; cet Etat, dis-je, ne cesse point pour cela de figurer parmi les souverains qui ne reconnaissent d'autre loi que le droit des gens. » Vattel, *Le Droit des gens*, l. I, ch. I, § 6.

agents diplomatiques, présente moins de danger, pour le protecteur, que le droit d'en envoyer. Le droit de *légation actif* reste aussi à l'Etat protégé. Si le traité de protection de la République du Valais constate que la République n'envoie pas de représentants diplomatiques à d'autres Etats que les Puissances protectrices, il ne fait cependant pas à l'Etat protégé une obligation de cette abstention. Cela d'ailleurs s'explique parfaitement, étant donné que, dans la sauvegarde, l'Etat protecteur ne prétend point, comme dans la relation de protectorat, diriger la politique de l'Etat protégé.

Le droit de faire des traités.

Si le protecteur veut priver l'Etat subordonné du droit de conclure seul des traités avec les autres Puissances, une clause spéciale est nécessaire. Toutefois, d'après l'esprit même du traité de protection, on peut considérer comme clause naturelle et sous-entendue l'interdiction pour le protégé de consentir, sans l'autorisation du protecteur, un nouvel accord de protection avec une autre Puissance (1), ou encore, en cas de guerre soutenue avec le concours du protecteur, la défense de consentir, sans l'autorisation de l'Etat supérieur, un traité de paix ou d'alliance.

Le droit de guerre :

1° Avec les Etats tiers.

Contrairement à ce qui se passe pour les Etats

(1) V. Bodin, op. cit., liv. I, ch. ix, p. 292. — V. aussi, dans le traité de protection pour la *Transylvanie*, du 9 mai 1688, la *renonciation* du protégé à la « protection ottomane ». Du Mont, op. cit., t. VII, part. II, n° 88, p. 155.

vassaux ou placés sous le *protectorat* d'un autre, ici le consentement du protecteur n'est pas nécessaire au protégé pour qu'il exerce vis-à-vis des autres Puissances, son droit de guerre. Toutefois le protecteur pourrait retirer sa protection si la guerre lui paraissait injuste ou inopportune.

2° Avec l'Etat-protecteur lui-même.

Si des rapports hostiles s'établissent entre protecteur et protégé, ces rapports, contrairement à ce qui se produit en cas de vassalité et à ce que beaucoup d'auteurs admettent en cas de protectorat proprement dit, revêtiront le caractère d'une véritable guerre internationale et non d'une simple rébellion ou d'une guerre civile.

Il faut admettre de plein droit, à défaut de clauses spéciales, certaines dérogations à la souveraineté du protégé, nécessaires pour sa défense, telles que le commandement militaire des armées communes exercé par le protecteur, et tous les droits attachés à l'occupation militaire dans un territoire étranger.

B) SOUVERAINETÉ INTÉRIEURE.

En cette matière, à plus forte raison que dans le domaine des relations extérieures, la souveraineté subsiste intacte, avec l'ensemble de ses attributs, sauf de très rares exceptions, commandées parfois par la présence sur le territoire des forces militaires du protecteur (1).

(1) Des clauses spéciales ont fréquemment délimité les droits respectifs du protecteur et du protégé, aux points de vue du commandement, de l'entretien des troupes, des réquisitions, de la police, etc., V. *Trèves* (1646), art. 3, 5; *Monaco* (1641), art. 7; *Colmar* (1635), art. 6 à 11.

a) Pouvoir législatif.

L'Etat protégé conserve la faculté de faire des lois et règlements, et d'accorder les dispenses corrélatives (privilèges, immunités), d'établir des impôts et de les supprimer, d'exercer les droits du domaine éminent, tels que l'expropriation pour cause d'utilité publique, la confiscation, les cessions de territoire, et tous les droits régaliens, par exemple celui de monnayage.

*b) Pouvoirs exécutif et administratif.**c) Pouvoir judiciaire.*

Fréquemment des stipulations spéciales, insérées dans le texte des traités, réservent formellement ces droits ou autorisent quelques rares dérogations à la souveraineté locale, en faveur du protecteur, à raison de ce qu'il occupe, par ses troupes, une partie du territoire.

III. — *L'Etat protégé reçoit, du fait de la protection, un certain accroissement de forces.*

Le protégé bénéficie, par extension, de la considération et de l'autorité dont jouit le protecteur. Le contrat de protection lui assure un double appui :

1° Appui *matériel* consistant, par exemple, en vaisseaux, garnisons, armées de secours, passage, subsides en troupes et en munitions ;

2° Appui *moral*, tel que le concours du protecteur, en tant qu'allié, dans les négociations entamées par le protégé ; l'engagement pris de faire profiter ce dernier des traités de paix, ou encore l'autorisation d'arborer les couleurs du protecteur.

Cet appui peut, en dehors des cas d'injuste agression, n'être que facultatif, en ce sens que le protecteur reste

maître, en fait, de l'accorder ou de le refuser ; mais il suffit qu'il soit promis pour que la personnalité du protégé y gagne en puissance, au point de vue extérieur.

IV. — *L'Etat protégé subit, au contraire, sous le rapport purement honorifique, une certaine diminution* et se trouve dans une véritable inégalité par rapport au protecteur. C'est ce que Bodin fait observer en ces termes : « La protection n'emporte point de sujétion, mais bien supériorité et prérogative d'honneur (1). » Et plus loin : « Quelquefois aussi les plus anciens monarques et princes perdent la *prérogative d'honneur* quand ils se mettent en protection des nouveaux princes... en ce cas, il est bien certain qu'ils sont toujours moindres que les autres (2). »

Cet amoindrissement se manifeste dans le cérémonial, par la préséance naturellement accordée aux représentants du protecteur sur les représentants du protégé ; dans les formules et les termes des conventions de protection, particulièrement dans les plus anciennes ; dans la prééminence du protecteur au point de vue du commandement des armées alliées ; dans le serment prêté d'un côté, tandis que l'autre partie donne seulement sa parole.

V. — *Les droits des Etats tiers demeurent intacts.*

Les droits d'une Puissance tierce sont parfois réservés, en vertu d'une clause formelle ; mais cela n'est pas

(1) Bodin, op. cit., ch. VII, p. 105.

(2) Bodin, p. 292.

nécessaire, la réserve des droits des Etats tiers étant de plein droit sous-entendue.

Ces Etats ne peuvent pas d'ailleurs s'opposer à la convention de protection, si leurs droits se trouvent respectés par cet accord international.

SECTION III

FIN DE LA PROTECTION

Les causes mettant fin à la protection sont nombreuses ; nous nous attacherons simplement à celles qui offrent un intérêt particulier, à raison de la nature du contrat.

a) Echéance du terme.

La protection, établie pour un temps limité, prend fin de plein droit au terme fixé, à moins d'une convention de renouvellement.

b) Evénement de la condition résolutoire.

La condition résolutoire expresse ne présente ici aucune particularité à mentionner.

La condition résolutoire tacite peut se réaliser, soit de la part de l'Etat supérieur, soit de la part de l'Etat inférieur.

1° De la part du protecteur.

La résolution du rapport de protection peut être causée par le défaut de sauvegarde ou, au contraire, par les abus de son application.

« Quand une nation, selon la remarque de Vattel, s'est mise sous la protection d'une autre plus puissante... si celle-ci ne la protège pas efficacement dans l'occasion,

il est manifeste que, manquant à ses engagements, elle perd tous les droits que la convention lui avait acquis et que l'autre, dégagée de l'obligation qu'elle avait contractée, rentre dans tous ses droits et recouvre son indépendance ou sa liberté. Il faut remarquer que cela a lieu, même dans le cas où le protecteur ne manque point à ses engagements par mauvaise foi, mais par pure impuissance (1). »

La rupture du lien de sauvegarde peut venir également des abus du protecteur dans l'exercice de la protection : « En vertu du même principe qui délie l'un des contractants quand l'autre manque à ses engagements, si la Puissance supérieure veut s'arroger sur la faible plus de droits que le traité de protection (ou de soumission) ne lui en donne, celle-ci peut regarder le traité comme rompu et pourvoir à sa sûreté suivant sa prudence; s'il en était autrement, la nation inférieure trouverait sa perte dans une convention à laquelle elle ne s'est résolue que pour son salut (2). »

2° *De la part du protégé.*

L'infidélité du protecteur, sa déloyauté et sa félonie, peuvent entraîner la rupture du lien de protection.

« La loi est égale pour les deux contractants; si le protégé ne remplit pas ses engagements de fidélité, le protecteur est déchargé des siens; il peut refuser sa protection dans la suite, déclarer le traité rompu, au cas qu'il le juge à propos pour le bien de ses affaires (3). »

(1) Vattel, *Le Droit des gens*, t. I, liv. I, ch. xvi, § 195.

(2) *Ibid.*, § 198.

(3) *Ibid.*, § 196.

On peut se demander, à ce sujet, si l'infidélité du protégé est un motif suffisant pour justifier l'annexion de son territoire par le protecteur.

Bodin estime que, dans le cas de déloyauté chez le protégé, l'Etat supérieur, pour le punir, peut s'emparer de la souveraineté :

« C'est, dira quelqu'un, rompre la foi de contrevenir aux traités et changer la protection en souveraineté. Je dis qu'il est et sera toujours licite au protecteur se faire seigneur si l'adhérent est déloyal (1). »

Nous croyons, nous, qu'en matière de sauvegarde, à la différence de la suzeraineté, il n'y a pas lieu ordinairement à confiscation de la souveraineté du protégé par le protecteur, parce qu'il n'y a pas eu *concession originelle*.

Toutefois, la rupture, qu'amènerait une guerre entre les deux Etats contractants, peut être suivie d'une conquête et l'on sait que la conquête est, dans certains cas, légitime de la part d'un Etat, victime d'une infraction grave aux règles internationales, étant donné qu'il ne peut rétablir l'ordre que par l'emploi de ce moyen extrême.

c) Le consentement mutuel.

L'entente entre les parties intéressées peut rompre les liens de protection, formés d'un commun accord. Elle se produit, soit pour mettre fin d'une façon définitive aux rapports de protecteur à protégé, soit pour les transformer en une relation plus étroite, le protectorat ou même l'incorporation.

(1) *Les six livres de la République*, liv. V, ch. vi, p. 783.

La renonciation à la protection peut être expresse ou tacite. Monaco nous offre un exemple de renonciation tacite.

Protégée de la Sardaigne depuis 1815, la principauté est devenue, en vertu du traité de Turin (24 mars 1860), enclave française. Depuis lors, le petit Etat s'est constamment comporté comme libre de tout lien de protection et l'ancienne Puissance protectrice a montré par son silence qu'elle renonçait à tout droit de ce chef.

d) L'impossibilité d'exécution.

Il y a, dans certains cas, réellement antinomie entre l'exécution du pacte de sauvegarde et la situation actuelle du protecteur ou du protégé. Ainsi en est-il en cas de guerre entre l'Etat supérieur et l'Etat subordonné, ou encore lorsque le protégé s'est émancipé d'une façon définitive par une rupture, consacrée par le temps, ou lorsqu'il a été l'objet d'une annexion.

En pratique, la sauvegarde n'a été, pour bien des pays protégés, qu'un état éphémère et transitoire ayant pour terme, soit la rupture du lien qui les unissait au protecteur, soit l'incorporation.

Les protections de longue durée ne s'observent que dans des cas tout particuliers, en faveur de Monaco et de Saint-Marin, par exemple, par suite de leur situation d'enclaves, et aussi à raison de leur faible importance.

LIVRE II

LE PROTECTORAT DU DROIT DES GENS

NOTIONS GÉNÉRALES

DÉFINITION. — On peut définir le protectorat du droit des gens : la situation de deux Etats, dont l'un dépend de l'autre, en vertu d'un accord exclusif de tout lien féodal, et qui entraîne, pour l'Etat supérieur, l'obligation permanente de défendre l'inférieur et de le diriger.

Par le pouvoir de direction ou de tutelle qu'il comporte au profit de la Puissance supérieure, le protectorat du droit des gens se détache entièrement de la protection simple, où le protégé conserve, en principe, toute son indépendance.

Par le rapport d'Etat à Etat, il se différencie très nettement d'avec l'occupation à titre de protectorat dans laquelle il n'y a même pas d'Etat protégé.

En outre, la condition du protégé dans le protectorat de droit des gens ne saurait être confondue, malgré certaines analogies et quelques traits de ressemblance avec telle ou telle des situations que nous allons examiner.

a) Incorporation avec maintien d'une certaine autonomie intérieure.

Lorsqu'un Etat est incorporé à un autre, sa personnalité disparaît ; il fait désormais partie intégrante du

pays qui l'absorbe et perd toute individualité internationale, alors même que le territoire annexé conserverait la jouissance de certains privilèges spéciaux, car il n'en jouit que par concession.

Le grand duché de Finlande, incorporé à la Russie avec octroi de libertés provinciales (1), nous en fournit un exemple.

b) Union réelle.

Cette situation se caractérise par la dualité de gouvernement à l'intérieur et l'unité au point de vue extérieur, fondées, à la différence du cas d'incorporation, sur un contrat d'association perpétuelle. Il n'y a, à l'extérieur, qu'une seule personne internationale. Cette fusion des personnalités ne se rencontre pas dans le protectorat du droit des gens.

Dans l'union réelle, la souveraineté de chaque Etat souffre une limitation, puisque les deux Etats sont obligés d'agir et de se faire représenter au dehors, d'une manière uniforme. C'est une sorte de mi-souveraineté pour chacun, par conséquent; mais ce n'est pas le protectorat, car il n'y a pas entre les deux Puissances un rapport de supériorité d'un côté, d'infériorité de l'autre. Ils sont égaux dans leur mutuelle dépendance (2).

c) Confédération (3).

La confédération comporte l'unité de vue et de direc-

(1) Traité de Fredrikshamn (1809), V. de Martens, *Droit international* (trad. Léo), t. I, p. 325.

(2) V. Westlake, R. D. I., 1896, p. 279.

(3) Nous citerons comme exemple l'ancienne Confédération germanique, non l'Empire allemand actuel, qui constitue en réalité, non une véritable confédération, mais un *Etat unifié*, au point de vue extérieur tout au moins.

tion en matière de politique extérieure, grâce à la constitution d'un pouvoir fédéral, mais chaque Etat confédéré conserve son individualité propre et demeure pleinement souverain, le pouvoir fédéral restant simplement le mandataire commun d'Etats dont aucun n'est supérieur aux autres (1).

d) Alliance égale.

Le protectorat n'offre pas le trait distinctif de l'alliance ordinaire, l'égalité, mais bien une inégalité hiérarchique qui ne pourrait être qualifiée d'alliance que dans le sens du *foedus iniquum* des Romains. D'autre part, le protectorat n'entraîne pas, de sa nature, la réciprocité des obligations ; ce qui constitue une nouvelle différence avec l'alliance proprement dite (2).

e) Garantie.

Distincte de l'alliance par l'absence possible de réciprocité, la garantie l'est aussi du protectorat, en ce qu'elle ne donne pas au garant pouvoir de direction sur la politique de l'Etat qui en bénéficie.

On a aussi fait remarquer que parfois la garantie est stipulée en dehors de l'Etat garanti lui-même et dans l'intérêt exclusif des garants ; sans engagement de prendre fait et cause pour le garanti, si les garants n'y ont pas intérêt.

Le protectorat constitue une tutelle ; le garant joue plutôt le rôle de simple mandataire ; le garanti reste,

(1) V. Despagne, op. cit., p. 44.

(2) « Le protecteur peut aussi considérer la conservation du plus faible comme une condition essentielle de sa propre sûreté. Alors c'est simplement une *alliance* et non un *protectorat*. » Heilborn, op. cit., Begriff des Protektorats, § 1, p. 35.

tout au moins en droit, dans une entière indépendance vis-à-vis de ses garants, et sa personnalité internationale n'est pas diminuée (1).

De plus, le protectorat est absolu et produit effet *ergâ omnes*; la garantie est relative, elle assure le secours d'un Etat à un autre dans les cas spécialement déterminés où cet Etat serait lésé ou en voie de l'être (2); c'est un appui occasionnel pour des éventualités que l'on s'efforce de prévoir.

Enfin, le protectorat s'accommode difficilement d'un exercice collectif par les Puissances, à raison des complications qu'il entraînerait; alors que l'association est beaucoup plus facile en matière de garantie (3).

f) Occupation militaire.

L'occupation, qui peut être établie dans un but de protection, n'implique aucune immixtion de l'occupant dans la souveraineté du pays où elle s'exerce, si ce n'est dans la mesure de ce qui est nécessaire à la défense de l'armée.

g) Suzeraineté.

Le relation de suzerain à vassal diffère de plusieurs manières du protectorat de droit des gens.

1° Au point de vue de *l'origine* du rapport de subordination: La vassalité procède d'une *concession* du suzerain, faite en échange d'une promesse de fidélité et de service; la souveraineté est restreinte chez le vassal, parce que le suzerain l'a en partie retenue; elle impli-

(1) V. Milovanowitch, *Traité de garantie en droit international*.

(2) V. Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 157.

(3) V. Bonfils, *Droit international public*, n° 884.

que, d'autre part, une *investiture* susceptible de renouvellement en cas de changement de celui qui personnifie l'Etat inférieur.

2° Au point de vue du caractère des obligations : Le vassal demeure astreint à certains services d'hommage et de fidélité, limitativement spécifiés. L'obligation du protégé revêt un caractère de plus grande indétermination (1).

3° Au point de vue des conséquences pratiques de la subordination : Le vassal jouit d'une plus large indépendance que le protégé ; il dispose plus facilement du droit de conclure certains traités, sauf autorisation du suzerain, ainsi que du droit passif, parfois même actif, de légation (2).

4° Au point de vue de la réciprocité des obligations : Le suzerain est tenu de protéger son vassal ; mais, qu'il obtienne ou non la réciprocité, il a généralement droit à l'*assistance militaire*. Sa situation, sur ce point, est préférable à celle du protecteur qui, tenu de concourir à la défense du protégé, n'est pas en droit d'exiger de sa part un semblable concours (3).

(1) V. Heilborn, op. cit., *Begriff des Protektorats*, § 1, pp. 34 et s.

(2) Ainsi l'Egypte, vassale de la Turquie, a le droit de conclure certains traités et de recevoir des agents diplomatiques ; la Bulgarie, vassale de la Porte, d'après le traité de Berlin (1878), envoie en Turquie un représentant diplomatique. Elle est représentée par ce pays pour l'exercice du droit de légation passif et les traités. On peut citer encore la république du Transvaal, vassale de la Grande-Bretagne depuis 1883. Toutefois, par certains côtés, la condition de la République S.-A. se rapproche plus du protectorat que de la vassalité. V. Westlake, *L'Angleterre et la République Sud-Africaine*, R. D. I., 1896, pp. 278 et s.

(3) V. Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. D. I. P., 1896, p. 39.

h) Situation de tributaire.

La souveraineté de l'Etat soumis au paiement d'un tribut vis-à-vis d'une autre Puissance, ne se trouve en aucune façon diminuée par cette obligation. Suivant la remarque de Vattel : « Bien qu'un tribut payé à une puissance étrangère diminue quelque chose de la dignité des Etats tributaires, étant un aveu de leur faiblesse, il laisse subsister entièrement leur souveraineté (1). »

Jadis, les Puissances maritimes payaient tribut aux Etats barbaresques d'Alger, de Tunis et de Tripoli, pour éviter la capture de leurs navires de commerce (2) et la vente de leurs sujets comme esclaves par les pirates de ces parages (3). Il n'en résultait évidemment aucune subordination.

Le Maroc constitue, depuis 1860, un Etat tributaire par rapport à l'Espagne, mais n'en est pas moins indépendant.

i) Intervention avec ingérence dans l'exercice de la souveraineté intérieure ou extérieure d'un Etat.

Ce qui sépare profondément ce genre de tutelle du protectorat, c'est son caractère d'immixtion imposée et sa nature transitoire. Le protectorat repose sur une base contractuelle, l'intervention se produit en dehors de toute entente, elle est souvent un simple état de fait (4).

(1) Vattel, op. cit., t. I, liv. I, ch. I, § 7.

(2) V. Bonfils, op. cit., § 191.

(3) V. Haralambi Sirmagieff, *Situation des Etats mi-souverains au point de vue international*, II^e partie.

(4) « Ce serait faire une certaine confusion que d'appeler protectorat le rôle de protecteur exercé par la Russie vis-à-vis des *Principautés danubiennes*. Cette situation peut être qualifiée d'*intervention*; c'est le nom qui la caractérise le mieux. » Heilborn, op. cit., *Protektorat, garantie und intervention*, p. 72.

Ainsi en est-il de la tutelle exercée par l'Angleterre sur l'Egypte, et qui n'a d'autre fondement que la volonté de l'Etat intervenant, contrairement à celle des Egyptiens et des tierces Puissances.

j) Condominium égal.

La répartition des droits de la souveraineté entre la personne qui exerce le protectorat et celle qui en est l'objet, diffère évidemment du *condominium* égal, c'est-à-dire de l'indivision en matière de souveraineté (1). Le territoire, ainsi possédé en commun, n'a en effet aucune personnalité internationale; les deux Etats souverains disposent de droits égaux, qui se restreignent mutuellement par leur concours.

k) Condominium inégal.

Lorsque les droits de souveraineté sont inégalement distribués entre plusieurs Etats sur un territoire, comme le cas se présente actuellement pour la *Bosnie* et l'*Herzégovine*, entre la Turquie et l'Autriche-Hongrie (2), et, pour l'île de *Chypre*, entre la Turquie et la Grande-Bretagne (3), l'un des Etats gardant la souveraineté *nue*, si l'on peut s'exprimer ainsi, l'autre, acquérant l'administration et la jouissance effective de cette souveraineté, la situation du territoire, ainsi possédé, rappelle davantage celle du territoire soumis à un protectorat. Mais il reste toujours cette grande différence que

(1) On peut citer l'exemple de la souveraineté du territoire de *Moresnet-neutre*, indivise entre la Belgique et la Prusse (V. Piccioni, *Neutralité*, pp. 141 et s.) et aussi de la co-suzeraineté ou plutôt de la co-souveraineté de la France et de l'Espagne sur le territoire d'*Andorre* (V. Despagnet, op. cit., pp. 77 et s.).

(2) Traité de Berlin (13 juillet 1878), art. 25.

(3) Convention du 4 juin 1878.

le territoire, objet du *condominium*, n'est pas un Etat distinct, et se confond, quant aux droits de souveraineté, avec le territoire de deux Etats, chacun pour une part différente de ces droits (1).

Il pourrait arriver cependant, comme cela s'est vu pour la principauté de Waldeck, administrée par la Prusse, à la suite d'un traité de 1867 (2), qu'un Etat tout entier fut dépouillé au profit d'un autre de l'exercice de la plupart des droits souverains, tout en conservant sa personnalité. Cette situation resterait encore distincte du protectorat, si l'administration était ainsi conférée à un Etat tiers pour un motif indépendant de l'idée de protection.

L'Etat administrateur ne disposerait que des droits, délégués expressément ou reconnus nécessaires, à raison du but poursuivi par les contractants.

SECTION I

ÉTABLISSEMENT DU PROTECTORAT

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES DU DROIT THÉORIQUE

Certains considèrent le protectorat comme une anomalie, une situation en contradiction avec l'ordre na-

(1) Ainsi encore l'administration des quatre *ports zanzibarites*, placés en dehors du protectorat anglais, a été remise à bail à l'Italie, et on laisse la souveraineté au sultan de Zanzibar (V. R. D. I. P., 1895, p. 407).

(2) V. Chrétien, op. cit., p. 283.

turel ; un pur état de fait, qui ne s'explique que par des motifs d'utilité pratique. Suivant eux, l'Etat protégé n'existe plus comme Etat, si ce n'est par une fiction, parce que, en aliénant une partie de sa liberté, il a détruit en lui l'organisme politique qui constituait sa personnalité internationale, laquelle ne peut, dit-on, se concevoir que pleinement souveraine et indépendante.

Cette manière de voir ne nous paraît pas exacte.

Un Etat faible peut remédier à son infériorité, soit en contractant avec d'autres peuples, tout aussi faibles, une alliance sur le pied de l'égalité, comme le firent les cantons suisses, par exemple ; soit en s'unissant à un Etat plus puissant, par une alliance inégale, d'où résulte un rapport de protectorat.

Les particuliers, qui ne sauraient pourvoir à leur propre défense, se voient assigner un protecteur par leur législation nationale ; mais, le recours à une autorité supérieure, chargée de veiller à la sécurité commune, n'existant pas pour les Etats, ceux-ci en sont réduits, pour leur sauvegarde personnelle, à recourir à des combinaisons dont quelques-unes peuvent être nuisibles à leur indépendance. Car l'autonomie d'un Etat, faite, dans sa plénitude, de l'union de la souveraineté intérieure à la souveraineté extérieure, ne forme pas un tout indivisible, mais est susceptible de plus ou de moins.

L'Etat, que les nécessités du moment forcent à se réfugier dans la condition de protégé, peut aliéner une part de ses droits souverains, sans détruire sa personnalité tout entière. Non seulement cette situation amoindrie n'a rien de contraire à la nature, mais, étant donné

la faiblesse de l'un et la puissance de l'autre, il est permis d'y voir une hiérarchie naturelle des Etats rappelant la hiérarchie des individus, les uns pleinement capables, les autres pourvus de protecteurs légaux.

La première partie de notre étude sera consacrée à la convention, base du protectorat ; puis, nous envisagerons successivement la capacité des parties et le droit des Etats tiers.

§ 1

LA CONVENTION DE PROTECTORAT

Le pays protégé restant toujours un Etat, c'est-à-dire une communauté politique, douée d'une véritable personnalité internationale, son consentement au protectorat constitue le titre réel du protecteur à l'exercice de ses droits, de même que le consentement du protecteur forme le titre d'où dérive, pour le protégé, son droit à la protection.

On peut objecter que le protectorat se trouve parfois imposé par la politique internationale soit comme conséquence d'une guerre malheureuse, soit sous l'empire de la crainte qu'inspirent des menaces de guerre.

Sans doute, si le consentement du protégé faisait totalement défaut, sa nouvelle situation ne serait autre qu'un état de soumission maintenu par la force, un assujettissement complet, une incorporation ne laissant subsister qu'un seul Etat ; mais non un protectorat. Il serait possible de rencontrer des engagements obligatoires pris par le vainqueur à l'égard du vaincu, mais où le vainqueur serait seul juge de son devoir, n'ayant devant lui

que des populations soumises, non un Etat distinct de lui-même. Dans l'hypothèse où tout consentement ferait défaut, aucune des parties en présence ne pourrait, ni invoquer personnellement, ni voir invoquer contre elle-même, un droit de la nature de ceux qu'engendre un protectorat véritable.

Mais, dans le protectorat, même imposé par les événements, un contrat existe entre deux Etats ; quelque forte qu'ait pu être la pression exercée par la Puissance protectrice vis-à-vis de l'autre, le consentement de cette dernière n'en a pas moins été volontaire, et cela est suffisant.

Car, « si la formule : « *coactus volui* » est admissible dans une branche quelconque du droit, c'est principalement en matière de droit international (1). »

Entre Puissances également souveraines, il est indispensable d'admettre que la contrainte purement morale n'est pas, dans leurs traités, une cause de nullité (2). Les vices du consentement qui, en droit privé, peuvent entraîner la nullité de la convention qui en est affectée, ne sauraient produire les mêmes effets dans les contrats internationaux, où il serait par trop facile d'alléguer une contrainte résultant des événements.

Faute d'un tribunal commun et suprême destiné à juger les questions de cet ordre, la sécurité internatio-

(1) Heilborn, *Das volkerrechtliche Protektorat*. Vertrag zwischen ober-und Unterstaat, p. 78.

(2) Il n'en serait plus ainsi en cas de violence exercée sur la personne des négociateurs du traité de protectorat, car, en pareil cas, le consentement ferait lui-même défaut ; d'ailleurs il reste toujours dans cette hypothèse, au gouvernement qui les a délégués, la ressource de refuser la ratification diplomatique.

nale exige que les traités, ainsi consentis par nécessité, soient néanmoins obligatoires. En effet, l'Etat, moralement astreint à la signature d'une convention qui porte préjudice à son indépendance, restait cependant libre de choisir entre une condition subordonnée ou la perte totale de sa personnalité. Son option pour la première alternative lui attribue la situation de protégé, qu'il acquiert ainsi *volontairement*, quelles que soient les circonstances de cette acceptation.

Mais, au lieu de revêtir la forme d'une convention expresse, le consentement des parties pourrait fort bien se manifester par un ensemble de faits (une pratique prolongée impliquant l'acceptation réciproque des droits et des devoirs inhérents au protectorat), et entraîner la création des rapports de protecteur à protégé par le long usage (1).

Cette idée nous permet d'expliquer encore par la convention la situation de *Cracovie* et des *Iles Ioniennes*, constituées en Etats, à la suite d'un accord entre les Puissances qui se déclaraient *protectrices*.

Là aussi, semble-t-il, on rencontre un pacte tacite. Le seul fait, par l'Etat ainsi créé, de fonctionner comme un Etat protégé, sans protestation de sa part, constitue une acceptation muette du protectorat, dont il lui procure les droits, comme il lui en fait contracter les obligations.

Le protectorat de la Russie sur les Principautés danubiennes de *Moldavie* et de *Valachie* (2) s'est établi

(1) En ce sens, v. Heilborn, op. cit., *Begründung des Protektorates*, § 1, p. 84.

(2) On a contesté d'ailleurs l'existence d'un véritable protectorat sur les Principautés, avant le traité de Paris de 1856, en se

graduellement par une série d'accords, intervenus entre la Puissance protectrice et la Turquie, Puissance suzeraine; accords où ne figuraient pas les Etats vassaux. Est-ce à dire que les Principautés soient demeurées absolument *étrangères* à la constitution du protectorat (1)?

Evidemment elles apportèrent leur consentement *tacite* à des combinaisons dont elles bénéficiaient, mais dans lesquelles elles étaient censées n'avoir aucun rôle actif, en face de leur suzerain et représentant, la Turquie. On a dit aussi que les Principautés consentaient *expressément* au protectorat, mais par l'entremise du gouvernement turc.

On peut ainsi poser en règle générale, qu'une convention (au moins tacite) se trouve à la base de tout véritable protectorat.

A propos de la nécessité d'un contrat pour l'établissement d'un protectorat du droit des gens, observons que, dans la mesure où la situation spéciale, faite un moment à Madagascar et qualifiée de *système mixte*, comme tenant le milieu entre l'annexion et le protectorat, pouvait mériter encore le nom de protectorat, ce dernier reposait effectivement sur une base conventionnelle.

La convention de protectorat est ordinairement constatée dans un écrit, instrument plus ou moins explicite

fondant sur ce que la Turquie considérait les Principautés comme des provinces turques, tout en admettant l'immixtion russe. V. Despagnet, op. cit., p. 91.

(1) V. Engelhardt, *Considér. hist. et jur. sur les protect.*, R. D. I., 1892, p. 354.

de l'accord intervenu. Le mot *protectorat* n'est pas, en effet, toujours employé dans les traités de cette nature; nous trouvons un exemple de cette omission notamment dans la convention du Bardo (12 mai 1884), dont le préambule mentionne le désir du bey de Tunis, ainsi que celui du gouvernement français de « resserrer leurs anciennes relations d'amitié et de bon voisinage ». Dans le corps du traité, comme au préambule, le terme de *protectorat* est soigneusement évité. Semblable omission se retrouve dans le premier traité de Tananarive (17 déc. 1885). D'après l'article 1^{er}, « le gouvernement de la République représente Madagascar dans toutes ses relations extérieures; les Malgaches, à l'étranger, sont placés *sous la protection* de la France »; suivant l'article 11, « le gouvernement de la République s'engage à *prêter assistance* à la reine de Madagascar, pour la défense de ses Etats ». Rien de plus.

Ces clauses constitutives, au fond, d'un véritable protectorat, montrent que l'existence de traités de cette nature est entièrement indépendante de l'emploi du terme lui-même.

Dans toute convention de protectorat, il y a lieu de distinguer les éléments essentiels, naturels et accidentels.

A) ÉLÉMENTS ESSENTIELS.

I. — *La convention de protectorat doit intervenir entre deux Etats*, autrement dit entre deux êtres collectifs, membres de la Société des nations et jouissant, comme tels, de la personnalité internationale. Seuls les Etats peuvent figurer comme parties dans le contrat de

protectorat, car ils peuvent seuls acquérir ou transmettre les droits de souveraineté dont ils ont le privilège.

Si des particuliers, des compagnies privées ou des compagnies à chartes, figurent parfois dans des actes diplomatiques, portant transmission de droits souverains, c'est uniquement en tant que mandataires, ou tout au moins en tant que gérants d'affaires, pour le compte d'un Etat dont ils ne sont que les représentants.

a) Dans le cas d'acquisition de droits souverains, à titre de protectorat, par des particuliers, des explorateurs par exemple; par des fonctionnaires, par des sociétés, soit purement privées, soit munies de la délégation d'un Etat, les individus qui agissent ne sont que des mandataires acquérant pour le compte de leur mandant, ou bien des gérants d'affaires dont les actes ne vaudront que par la ratification du maître, c'est-à-dire de l'Etat en vue duquel ils agissent.

b) Dans le cas de prétendue soumission à un protectorat, effectuée par des particuliers et même par des chefs de peuplades, investis de certains pouvoirs, mais ne représentant pas une autorité vraiment souveraine, organisée régulièrement et assise sur un territoire déterminé, que se passe-t-il en réalité?

Comme nul ne peut transmettre ce qu'il ne possède pas, l'Etat, dont on sollicite la protection, ne saurait acquérir, en ce cas, les droits que comporte le protectorat international, où le protégé est nécessairement un Etat. Tout se borne alors à la transmission de certains droits privés, tels que ceux de propriété ou d'usage, par exemple; et, au point de vue international, à un com-

mencement de prise de possession pouvant conduire à l'acquisition de la souveraineté par voie d'occupation, puisque cette souveraineté jusqu'ici n'existait pas, ou se trouvait à l'état de *res nullius*.

Nous retrouverons d'ailleurs cette situation en étudiant l'*occupation à titre de protectorat*.

La déclaration de prise de possession, combinée avec la suppression de toute indépendance même intérieure (1), paraît exclusive d'un protectorat du droit des gens ; cependant il y a là un arrangement, basé sur la convention, et qu'on peut qualifier encore de protectorat, mais sous le rapport de l'administration intérieure seulement.

C'est, en réalité, la situation toute spéciale du *protectorat administratif*.

II. — *L'un des Etats contractants doit être sous la tutelle de l'autre, au point de vue international, c'est-à-dire, au point de vue tout au moins des droits les plus essentiels de la souveraineté extérieure (2).* Cela entraîne comme conséquence : 1° *dans les relations pacifiques*, l'exercice par le protecteur, pour le compte du protégé, des droits de représentation diplomatique ; la prédominance, sinon un pouvoir exclusif, en matière de négociation et de conclusion des traités ; la protection diplomatique et consulaire sur les sujets du protégé ; une certaine responsabilité internationale, relativement

(1) Pour Madagascar, v. Déclaration de M. Berthelot.

(2) Dans la pratique, l'exercice de certains droits régaliens peut être laissé au protégé, même au point de vue extérieur. Il en sera, ainsi pour : le pavillon, les ordres de chevalerie, l'usage des titres les monnaies, le droit aux honneurs souverains.

aux actes de l'Etat inférieur, analogue à celle qu'a le tuteur vis-à-vis du pupille; 2° *dans les relations de guerre*, l'exercice par le protecteur du droit de défense extérieure du subordonné, par suite l'incapacité pour ce dernier de faire la guerre sans l'autorisation de la Puissance protectrice, le protégé n'étant pas d'ailleurs astreint à prendre, en cas de guerre, fait et cause pour le protecteur.

III. — *Le protecteur doit la garantie au protégé.*

Un troisième élément essentiel est l'engagement, pris par le protecteur de maintenir l'indépendance et l'intégrité de l'Etat protégé. **Expresse** ou **implicite**, la convention de garantie se retrouve dans tout protectorat du droit des gens. Ainsi, le traité de Vienne (9 juin 1815), art. 6, déclarait la République de Cracovie « cité à perpétuité libre et indépendante (1); » le traité de Paris (5 novembre 1815) contenait la même déclaration, relativement aux îles Ioniennes (2). D'après le traité de Hué, du 6 juin 1884, art. 15 : « La France s'engage à *garantir désormais l'intégrité des Etats* de S. M. le Roi d'Annam, à défendre ce souverain contre les agressions du dehors et contre les rebellions du dedans (3). »

B) ÉLÉMENTS NATURELS.

I. — *La perpétuité du protectorat.*

Le traité qui règle les rapports entre protecteur et

(1) De Clercq, op. cit., t. II, p. 573.

(2) *Id.*, t. II, p. 636.

(3) *Id.*, t. XIV, II^e partie, p. 376.

protégé n'est pas consenti généralement avec limitation de durée (1), les liens qu'il crée devant, pour la plupart des cas, se resserrer plutôt que se relâcher avec le temps ; néanmoins, rien ne s'oppose théoriquement à l'établissement d'un protectorat d'une durée temporaire et destiné à prendre fin, soit à la date fixée d'avance, soit sous l'influence de circonstances déterminées par le contrat.

II. — *La négociation des traités par le protecteur.*

Le protecteur, en tant que représentant du protégé à l'extérieur, prend ordinairement à sa charge la négociation des traités que cet Etat doit conclure avec les autres Puissances.

Ce rôle de négociateur n'est cependant pas essentiel à l'exercice du protectorat, et l'Etat supérieur peut très bien laisser à l'Etat subordonné la fonction de négocier lui-même, en réservant seulement au protecteur l'approbation définitive ou un droit de *veto*.

III. — *L'alliance.*

Bien que rarement formulée d'une façon expresse, dans les principaux protectorats modernes, l'alliance est dans l'esprit traditionnel du protectorat et constitue l'un de ses éléments naturels (2). C'est par leurs alliances (*fœdera*) que les Romains étendirent à la presque totalité du monde connu leur influence protectrice ; et les conventions de protectorat que les Puissances concluent

(1) V. Heilborn, op. cit., *Begriff des Protektorats*, § 1, p. 35.

(2) Dans le rapport présenté à la Chambre française le 23 mai 1881, par M. A. Proust, relatif à l'approbation du traité du Bardo du 12 du même mois, le terme d'*allié* est employé à l'égard du royaume de Tunis : « Pour montrer que la France veut donner à son *allié* toutes les sûretés nécessaires, l'art. 3 dit, etc. »

de nos jours avec les Etats faibles comprennent, chez la plupart implicitement, la clause d'alliance. L'emploi de cette expression survit même quelquefois à la personnalité du protégé. Ainsi les Etats assujettis par la Grande-Bretagne, dans l'Hindoustan, portent encore en assez grand nombre le titre d'*alliés de l'Empire britannique*; or, ils sont soumis à un protectorat si étroit que la personnalité internationale de ces Etats a disparu et que l'alliance est devenue une simple forme de l'incorporation.

C) ELÉMENTS ACCIDENTELS.

I. — *Clauses relatives à l'occupation militaire et au commandement des troupes.*

Le traité de 1815 (5 novembre), entre les gouvernements de Vienne, Londres, St-Pétersbourg et Berlin, et relatif aux Iles Ioniennes, nous offre un exemple de ce genre de clauses, article 5 : « Pour assurer sans restriction aux habitants des Etats-Unis des Iles Ioniennes les avantages résultant de la haute protection sous laquelle ils sont placés, ainsi que pour l'exercice des droits inhérents à cette protection, S. M. Britannique aura celui d'occuper les forteresses et places de ces Etats et d'y tenir garnison. La force militaire desdits Etats-Unis sera de même sous les ordres du commandant des troupes de S. M. Britannique (1). »

Le traité de Casr-Saïd (12 mai 1881), entre la France et Tunis, contient la clause d'occupation militaire provisoire, article 2 : « ... S. A. le Bey de Tunis consent à

(1) De Clercq, op. cit., t. II, p. 636.

ce que l'autorité française fasse occuper les points qu'elle jugera nécessaire pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité de la frontière et du littoral. Cette occupation cessera lorsque les autorités militaires françaises et tunisiennes auront reconnu, d'un commun accord, que l'administration locale est en état de garantir le maintien de l'ordre (1). »

Nous retrouvons la clause d'occupation militaire dans le traité du 6 juin 1884 établissant le protectorat français sur l'Annam (art. 15) (2).

Le traité de Tananarive du 1^{er} octobre 1895 portait, article 4 : « Le gouvernement de la République française se réserve de maintenir à Madagascar les forces militaires nécessaires à l'exercice de son protectorat (3). » L'acte unilatéral du 18 janvier 1896 (art. 3) est conçu dans les mêmes termes sur ce point.

II. — *Restrictions apportées au commerce des armes et des munitions.*

En vertu de l'article 6 de la convention d'Ucciali (25 mai 1889), entre l'Italie et Ménélick, le commerce des armes et des munitions était libre pour le roi d'Ethiopie par Massaouah; mais sur une demande adressée chaque fois aux autorités italiennes. Des soldats italiens devaient accompagner les convois d'armes jusqu'à la frontière italienne (4).

(1) De Clercq, op. cit., t. XIII, p. 26.

(2) *Ibid.*, t. XIV, p. 376.

(3) V. *Bulletin du Comité de Madagascar*, novembre 1895, p. 367.

(4) V. *Livre vert italien*, Etiopia, 1889, p. 434.

III. — *Neutralité perpétuelle, neutralité accidentelle.*

Le pacte de protectorat peut soumettre l'Etat subordonné à la neutralité *perpétuelle*; ainsi le traité additionnel de Vienne (3 mai 1815) déclarait, article premier : « La ville de Cracovie, avec son territoire, sera envisagée à *perpétuité* comme cité libre, indépendante et *strictement neutre* sous la protection des trois H. P. C. »; et plus loin, article 6 : « Les trois cours s'engagent à respecter et à *faire respecter* en tout temps la neutralité de la ville libre de Cracovie et de son territoire(1)... »

Quant à la neutralité *accidentelle*, par cela seul que le traité n'oblige pas le protégé à prendre parti pour le protecteur, on doit dire que le protégé reste libre de garder la neutralité dans une guerre entre le protecteur et un Etat tiers.

Le jugement de la Cour d'amirauté anglaise, sur le point de savoir si les îles Ioniennes, protégées de l'Angleterre, conservaient, pendant la guerre avec la Russie, la qualité de neutres, a donné raison à cette opinion.

La question soulevée, à propos d'un navire capturé qui faisait le commerce avec la Russie, en naviguant sous pavillon ionien, fut résolue dans le sens que voici : L'article 7 du traité de protectorat reconnaissait le pavillon de commerce ionien comme celui d'un Etat libre et indépendant. « La Grande-Bretagne aurait pu faire entrer les îles Ioniennes dans la guerre, mais elle ne l'avait point fait. Ces îles ne sont pas comprises dans les traités faits par la Grande-Bretagne, à moins d'être

(1) De Clercq, op. cit., t. II, pp. 506 et 508.

spécialement mentionnées. Les navires ioniens ne tombaient donc pas sous la clause de l'*ordre en conseil* du 15 avril 1854 qui défendait aux navires *anglais* de faire le commerce avec les ports de l'ennemi (1). » Le pavillon ionien était, par conséquent, considéré comme pavillon neutre.

IV. — *Clause laissant au protégé l'exercice du droit de légation actif avec le protecteur.*

Ce qui dans le protectorat est essentiel à l'Etat supérieur, c'est la pleine disposition des droits de représentation extérieure du protégé. Ce dernier, bien que privé des droits de légation actif et passif vis-à-vis des tierces Puissances, peut toutefois, en vertu d'une clause expresse ou tacite de la convention de protectorat, exercer le droit de légation actif avec le protecteur.

La République de Cracovie jouissait effectivement du droit de légation actif auprès des trois Puissances protectrices, et cela bien que la Constitution du 9 mai 1815 et le traité du 9 juin de la même année fussent muets sur la représentation diplomatique du protégé.

La République du Valais, que nous considérons, il est vrai, comme plutôt soumise à un rapport de protection simple qu'à une relation de protectorat, avait aussi le droit d'envoyer des ambassadeurs et des agents politiques et commerciaux aux trois républiques garantes (Art. 10 de la Convention du 23 août 1802) (2).

En vertu du traité d'Ucciali (art. 2), le négus d'Ethio-

(1) Lawrence : *Comment. sur les Eléments de Dr. internat.*, de Henry Wheaton, t. I, p. 232.

(2) De Clercq, *op. cit.*, t. I, p. 604.

pie conservait la faculté d'envoyer auprès du gouvernement italien un agent diplomatique et des consuls (1).

V. — *Droit pour le protégé de conclure lui-même des traités avec les Etats tiers, sous condition, soit d'entente préalable avec le protecteur, soit d'approbation ultérieure de sa part.*

Le protégé peut rester investi du droit de traiter avec les Etats tiers, sous les conditions et dans les limites fixées par le traité qui sert de base à ses relations avec la Puissance supérieure (2).

Ainsi, d'après l'article 6 du traité de Casr-Saïd (12 mai 1881) : « S. A. le Bey de Tunis s'engage à ne conclure aucun acte ayant le caractère international sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et sans s'être entendu préalablement avec lui (3). »

Une clause ayant trait à notre seconde hypothèse se trouve insérée dans la convention de Londres, intervenue entre l'Angleterre et le Transvaal, le 27 fév. 1884, (art. 4), d'après laquelle les traités que le gouvernement de la République Sud-Africaine aurait l'intention de conclure avec les Puissances étrangères ou avec les indigènes, à l'exception toutefois de l'Etat libre d'Orange, doivent être soumis à l'*approbation* de la Couronne anglaise (4).

(1) *Livre vert* italien, Etiopia, 1889, p. 434.

(2) V. Fiore, *Le droit international codifié*, article 682, p. 243.

(3) De Clercq, op. cit., t. XIII, p. 26.

(4) Gotha, 1896, p. 1218. — Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. G. D. I. P., 1896, p. 42.

VI. — *Cession de la souveraineté entière relative-
ment à certaines parties déterminées du territoire
protégé.*

Une cession de cette nature figurait dans le traité de Tananarive du 1^{er} octobre 1895, qui établissait une distinction entre le territoire de Diégo-Suarez, réservé à la France en pleine souveraineté et le reste de l'île de Madagascar, soumis au protectorat.

VII. — *Clause de renonciation partielle en faveur
du protecteur à la souveraineté intérieure du protégé.*

Dans le protectorat de Tahiti la France participait directement au gouvernement du pays protégé (1). Mais cette ingérence du protecteur se trouve réduite à de moindres proportions dans les principales conventions de protectorat qui suivirent. Ainsi, d'après celle du 17 juin 1884 entre la France et le Cambodge, article 5 : « Les fonctionnaires cambodgiens continueront, sous le *contrôle* des autorités françaises, à administrer les provinces, sauf en ce qui concerne l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions indirectes, les travaux publics et, en général, les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens (2). »

Le traité de Hué (6 juin 1884) reconnaît aussi un certain droit d'immixtion au protecteur dans les affaires intérieures du protégé (art. 16) : « S. M. le roi d'Annam continuera, comme par le passé, à diriger l'administra-

(1) Convention de Papeete (5 août 1847), articles 3 et 5.

(2) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, II^e part., p. 332.

tion intérieure de ses Etats, sauf les restrictions qui résultent de la présente convention (1). »

La clause dont nous parlons, purement accidentelle en cas de protectorat sur un Etat civilisé, est devenue naturelle dans un protectorat colonial, à raison même de l'infériorité de civilisation du protégé.

Remarquons, en terminant sur ce point, que certains traités de protectorat stipulent par contre que l'Etat supérieur ne s'immiscera pas dans les affaires intérieures de son subordonné. Tel était le cas du traité de 1885 établissant le protectorat français sur Madagascar.

La clause d'*abandon de juridiction* relativement aux sujets de l'Etat protégé est-elle essentielle comme on l'a dit? Non, suivant nous, en ce sens que pour le protectorat sur un pays civilisé comme celui des îles Ionniennes et de Cracovie, cet abandon n'est nullement indispensable.

Nous considérons toutefois que pour le protectorat sur un pays non civilisé, cet abandon devient une nécessité, et que l'on peut, par suite, considérer cette clause comme y étant sous-entendue.

Une semblable renonciation au droit de juridiction, relativement aux *étrangers*, ne s'impose pas de la même manière. Enfin, l'abandon de juridiction relativement aux *indigènes* constitue plutôt une anomalie.

§ 2

CAPACITÉ DES PARTIES

Dans la convention de protectorat, le rôle de chacune des parties étant très différent, il faut envisager séparément la capacité du protégé et celle du protecteur.

(1) De Clercq, op. cit., t. XIV, II^e part., p. 376.

I. — CAPACITÉ DE L'ÉTAT PUPILLE.

L'Etat qui entend se soumettre à un protectorat doit être, à la fois, capable *in abstracto* de disposer de ses droits, et libre de tout engagement contraire.

a) Capacité d'accepter le protectorat.

A la différence du droit privé il faut, en droit international, admettre le pouvoir, pour un Etat souverain et indépendant, de se dépouiller d'une partie de sa capacité, sans détruire pour cela sa personnalité juridique. A défaut de tout supérieur commun et à raison même de la souveraineté qui appartient en propre à chacun d'eux, les Etats disposent du droit :

1° De se *faire justice à eux-mêmes* par l'exercice du droit de guerre, pour faire respecter leur indépendance et sauvegarder leurs intérêts légitimes ;

2° De *disposer d'eux-mêmes* et de consentir même à leur absorption totale dans un autre Etat, ce qu'a fait, par exemple, l'Etat de Tahiti vis-à-vis de la France, en 1880 ;

3° *A fortiori*, de se *diminuer eux-mêmes* en consentant à tenir leurs droits de la concession d'un autre. Ainsi, dans le contrat féodal, l'Etat vassal, en échange d'avantages déterminés, se plaçait sous la dépendance d'un suzerain. Semblable situation, fréquente dans le passé, devient plus rare de nos jours. Elle se rencontre encore en Egypte et en Bulgarie.

4° D'accepter toute autre *situation subordonnée et dépendante par rapport à un Etat*. C'est ce qui arrive lorsqu'un Etat faible, objet des convoitises d'un autre, et voulant échapper aux conséquences toujours incertaines d'une guerre, préfère à l'éventualité d'une des-

truction complète, une subordination même entière : ou encore lorsqu'un Etat à demi-barbare, qui attend d'une Puissance civilisée, et la défense contre ses ennemis à l'extérieur, et le progrès par la civilisation au dedans, se met en tutelle.

Une capacité, assez étendue pour aller jusqu'au pouvoir d'aliénation totale de la souveraineté, implique nécessairement celle d'accepter un protectorat, qui n'entraîne qu'une dépendance mitigée et rachetée, en quelque sorte, par les avantages qui en résultent (1).

b) Absence d'engagement contraire antérieurement conclu (2).

Un Etat peut en effet s'être privé lui-même du droit de se placer sous le protectorat d'un autre :

1° Ainsi les Etats *déclarés perpétuellement neutres* en suite de conventions internationales, astreints par conséquent à n'avoir avec les Puissances que des relations purement pacifiques, aliènent leur liberté d'action au point de ne pouvoir, même en pleine paix, accepter le protectorat d'autrui, car cette situation nouvelle exposerait le protégé à faire, en cas de guerre, cause commune avec le protecteur (3).

On a vu, il est vrai, la république de Cracovie, Etat neutre, soumise à un triple protectorat ; mais l'établis-

(1) V. Fiore, *Dr. intern. codifié*, art. 68 et 69.

(2) V. *infra*, pour les droits des Etats tiers relativement à l'établissement d'un protectorat.

(3) « Doivent également être considérés comme interdits tous actes qui tendraient à placer l'Etat neutralisé, dans la dépendance plus ou moins complète d'une autre Puissance... A ce titre le neutre ne pourra non plus se placer sous le protectorat d'un Etat plus considérable. » A. Chrétien. *Princ. de Dr. intern. public*, n° 266.

sement de ce protectorat avait été concomitant et non postérieur à l'établissement de la neutralité.

2° *L'Etat engagé dans un rapport de vassalité* ne peut accepter le protectorat d'un autre que son suzerain, sans le consentement exprès de ce dernier, car il y a incompatibilité entre les devoirs de vassal envers un Etat et ceux de protégé envers un autre. On peut, à ce propos, invoquer à *fortiori* les raisons que donnaient les anciens auteurs pour écarter le vassal des liens d'un traité de simple protection ; la subordination est ici beaucoup plus étroite.

3° Il y a même incapacité pour *l'Etat déjà soumis à une relation de protectorat*, et pour des motifs analogues, de devenir le protégé d'une Puissance tierce, sans le consentement de son premier protecteur.

II. — CAPACITÉ DE L'ETAT TUTEUR.

a) Capacité d'accepter le rôle de protecteur.

La Puissance qui prétend exercer sur une autre une fonction de tutelle, devra posséder les facultés nécessaires à l'accomplissement des obligations qui en dérivent, et notamment jouir de la plénitude de sa souveraineté, afin de pouvoir défendre par tous les moyens, même par la guerre, les intérêts de son subordonné.

Par là se trouve fermée, en général, aux Etats mis-souverains la voie du protectorat, car le caractère incomplet de la souveraineté dont ils jouissent s'oppose au plein exercice d'une mission protectrice et à l'acceptation des responsabilités qu'elle impose. Si le protégé devait devenir, par exception, le protecteur d'un autre, ce ne serait qu'avec le concours de son propre tuteur.

b) Absence d'engagement contraire antérieurement pris.

1° Les Etats *déclarés perpétuellement neutres* ne peuvent, en vertu de l'engagement qu'ils ont pris de n'entretenir avec les autres Puissances que des relations pacifiques, accepter la charge d'un protectorat, susceptible, à un moment donné, d'exiger du protecteur, soit l'exercice du droit de guerre, pour défendre le protégé contre les attaques d'un Etat tiers, soit simplement l'envoi d'une expédition pour rétablir l'ordre intérieur contre une insurrection chez le protégé.

2° Les Etats, *soumis à une relation de vassalité*, ne peuvent, à raison de leurs obligations envers le suzerain, assumer la charge d'un protectorat, sans avoir au préalable obtenu le consentement de l'Etat supérieur.

Par application du principe posé plus haut, la République du Transvaal, placée de par la convention de Londres de 1884, soit sous le protectorat, soit sous la suzeraineté de la Grande-Bretagne, n'a pu exercer sur le Swaziland un droit de protectorat, qu'en vertu de l'autorisation de la Grande-Bretagne, qui s'est réservé le droit de nommer un fonctionnaire britannique auxiliaire avec résidence dans le Swaziland (1).

3° Etat ayant promis son abstention.

L'Etat qui reconnaît à un autre le droit exclusif d'exercer son influence sur une région déterminée et d'y établir sa souveraineté ou des relations de protectorat,

(1) Convention du 10 décembre 1894 (*Livre bleu*, ch. VII, 614), art. 15 : « Le gouvernement de S. M. se réserve le droit de nommer un fonctionnaire auxiliaire britannique avec résidence dans le Swaziland. »

se prive, par là même, personnellement, de la faculté d'exercer un droit de cette nature dans l'étendue de ce territoire. L'abstention n'est d'ailleurs imposée qu'à l'Etat contractant; les Puissances tierces conservant pleinement leur liberté d'action. Comme exemple de promesse d'abstention, on peut citer l'engagement pris par la France et l'Allemagne, au profit du Portugal, de n'établir aucun protectorat dans les territoires de l'Afrique centrale qui séparent les possessions portugaises d'Angola et de Mozambique (1).

4° Etats ayant délimité réciproquement leurs zones d'influence.

Se prive également du droit d'établir un protectorat sur une région déterminée, l'Etat qui a délimité avec un autre leurs zones d'influence respective. Désormais la liberté d'action de l'un aura pour limite le champ d'expansion attribué à l'autre.

Nous en trouvons des exemples dans la convention du 24 décembre 1885, rédigée par M. de Courcel et le comte Herbert de Bismarck, article premier : « Le gouvernement de S. M. l'Empereur d'Allemagne..... prend l'engagement de s'abstenir de toute action politique au sud d'une ligne suivant ladite rivière, depuis son embouchure jusqu'au point où elle rencontre le méridien situé par 7°40' de longitude est de Paris, etc. Le gouvernement de la République française s'engage à s'abstenir de toute action politique au dehors de cette ligne. »

(1) Convention franco-portugaise du 12 mai 1886, art. 4, et convention entre le Portugal et l'Allemagne du 30 décembre 1886, art. 3.

En 1886, relativement à l'Afrique orientale (1), les gouvernements de Londres et de Berlin ont déterminé les territoires sur lesquels ils s'abstiendront d'exercer leur influence respective, l'un au profit de l'autre (2).

En 1890, déclaration analogue (5 août) entre la France et la Grande-Bretagne au sujet de certains territoires africains, article 2 : « Le gouvernement de S. M. Britannique reconnaît la zone d'influence de la France au sud de ses possessions méditerranéennes, jusqu'à une ligne de Say sur le Niger, à Barruve sur le lac Tchad... etc. (3). »

Signalons également les conventions anglo-allemandes du 1^{er} juillet 1890, délimitant les sphères des intérêts allemands et anglais dans l'Afrique orientale (4); les accords anglo-italiens des 24 mars et 15 avril 1891, et le protocole du 5 mai 1894 relatifs à la côte Est du même continent; les traités anglo-portugais des 20 août 1890 et 28 mai 1891, concernant les possessions des deux Puissances dans le Chiré; l'accord anglo-allemand visant les territoires de la Haute-Bénoué (15 novembre 1893); l'arrangement franco-allemand relatif à la délimitation du Cameroun et du Congo

(1) Protocole signé à Berlin, le 24 décembre 1885 entre la France et l'Allemagne, concernant les possessions françaises et allemandes à la côte occidentale d'Afrique et en Océanie. De Clercq, op. cit. t. XV, *supplém.*, p. 927.

(2) Dépêche du comte de Hatzfeld au *Foreign Office*, et dépêche du comte Iddesleigh à l'ambassadeur d'Allemagne, 1^{er} novembre 1886. V. Jèze, *L'Occupation*, p. 168.

(3) *Documents parlementaires anglais*, Africa, n^o 9, 1890. De Clercq, op. cit., t. XVIII, p. 579.

(4) *Archives diplomatiques*, 1892, t. III, p. 243.

français (15 mars 1894) (1); récemment enfin celui du 11 mars 1895, relatif à la délimitation des sphères d'influence de la Russie et de la Grande-Bretagne dans la région des Pamirs (2).

5° *Etat ayant inséré dans une convention une clause de renonciation.*

Cette clause est spécialement usitée en vue de l'occupation à titre de protectorat.

Pour en donner un exemple, nous citerons le protocole de Berlin du 24 décembre 1885 entre la France et l'Allemagne concernant les possessions françaises et allemandes à la côte occidentale d'Afrique et en Océanie : « Le gouvernement de S. M. l'empereur d'Allemagne *renonce* en faveur de la France à tous droits de souveraineté ou de protectorat sur les territoires qui ont été acquis au sud de la rivière Campo par des sujets de l'Empire allemand et qui ont été placés sous le protectorat de S. M. l'Empereur d'Allemagne..... Le gouvernement de la République française renonce à tous droits et à toutes prétentions qu'il pourrait faire valoir sur des territoires situés au nord de la même ligne... » Suivent des renonciations de même nature relativement à des territoires situés sur la côte des Esclaves et sur la côte de Sénégambie et des Rivières du Sud.

6° *Etat ayant souscrit une clause de neutralisation.*

On appelle ainsi les clauses qui déclarent certains

(1) *Archives diplomatiques*, 1894, t. IV, pp. 5 et s. V. Jèze, *L'Occupation*, p. 170.

(2) *Livre bleu* : Treaty series, n° 8, c. 7, 643. V. R. D. I. P., 1895, Documents, p. 12.

territoires *neutres*, *hoc sensu*, c'est-à-dire non susceptibles d'occupation ou de protectorat, par rapport aux Etats signataires d'un traité où sont pris des engagements réciproques à cet égard. Cette « neutralisation » a généralement pour cause la rivalité des Puissances coloniales concurrentes, ayant les mêmes visées sur un territoire déterminé, et qui aiment mieux le voir indépendant de l'une et de l'autre, que placé sous l'influence d'une seule.

La neutralisation ainsi entendue s'appliquera principalement à des régions n'ayant d'autre valeur que leur situation stratégique et d'étendue limitée; les territoires susceptibles d'une colonisation d'exploitation ou de peuplement ne pouvant demeurer longtemps dans une situation semblable, à moins que l'on n'ait un très grand intérêt à maintenir, entre colonies ou protectorats de Puissances rivales une zone de séparation pour éviter des conflits.

Le sultanat de Zanzibar nous offrait, jusqu'en 1890, l'exemple d'un Etat bénéficiant d'une convention de neutralisation. Par une déclaration du 10 mars 1862, à laquelle l'Allemagne avait adhéré en 1886, la France et l'Angleterre s'étaient réciproquement engagées à s'abstenir de tout protectorat sur Zanzibar. Mais les traités anglo-allemand du 1^{er} juillet 1890 et franco-anglais du 5 août 1890 ont rendu à l'Angleterre sa pleine liberté d'action.

Les Nouvelles-Hébrides ont aussi fait l'objet d'une clause de neutralisation, insérée dans la déclaration du 19 juin 1847 (art. 2), par laquelle « la France et l'Angleterre s'engagent à ne jamais prendre posses-

sion desdites îles ou d'une ou plusieurs d'entre elles, soit absolument, soit à titre de protectorat ou sous aucune autre forme quelconque (1). »

La convention de 1887 (16 nov.), modifiant sur certains points la précédente, décida la création d'une *Commission navale mixte* qui, en vue de limiter l'immixtion des Puissances contractantes dans le régime de l'Etat ainsi neutralisé, fit un règlement de telle nature que, sous le couvert d'une neutralisation d'influence, on en est arrivé à un véritable protectorat par indivis franco-anglais.

Des effets analogues résultent du traité anglo-français du 8 février 1888, neutralisant le Harrar, et de la convention du 14 juin 1889, entre l'Allemagne, l'Angleterre et les Etats-Unis, neutralisant les îles Samoa. L'indépendance de Samoa est proclamée, et aucune des trois Puissances ne peut exercer séparément son autorité sur l'île (2). En réalité, il s'agit d'un protectorat exercé en commun.

Citons aussi l'accord franco-anglais du 31 juillet 1893 relatif au Siam, d'après lequel les deux Puissances se mettent d'accord « pour reconnaître la nécessité de constituer, au moyen de sacrifices et d'abandons réciproques, une zone neutre entre leurs possessions (3). »

III. — CONDITIONS REQUISES PAR LA CONSTITUTION INTÉRIEURE DES ETATS.

En traitant des conditions de capacité que la Cons-

(1) De Clercq, op. cit., t. XVII, p. 495.

(2) *Archives diplomatiques*, 1890, I, p. 194.

(3) *Archives diplomatiques*, 1894, I, p. 24.

titution peut imposer aux représentants, soit de l'Etat protecteur, soit de l'Etat protégé, pour la conclusion d'un traité de protectorat, nous laissons de côté pour un moment le domaine du droit international.

Il est cependant utile de parler de ces conditions, pour établir que si, en vertu de la Constitution propre à un Etat, les pouvoirs publics peuvent être astreints à suivre certaines formes et à se pourvoir de certaines autorisations législatives, pour agir, en conformité des principes de leur nation, le contrat international de protectorat peut néanmoins se former valablement et devenir, de part et d'autre, obligatoire, alors même que n'auraient pas été suivies les formes prescrites par la législation intérieure de chacun des Etats intéressés.

Autre est le point de vue intérieur, autre le point de vue international.

A l'intérieur, tout au moins en pays civilisé, les pouvoirs, même les plus élevés, sont soumis à des lois, plus ou moins restrictives de l'arbitraire et protectrices de l'intérêt national, à l'encontre de ceux qui ont en mains la direction de l'Etat. Les représentants de l'Etat encourent par l'infraction à ces règles des responsabilités, et la validité de leurs actes devant les tribunaux nationaux peut dépendre de l'observation de la constitution : un acte du pouvoir exécutif seul, par exemple, sera non avenu, là où la Constitution exigeait l'intervention d'une loi.

Mais, dans l'ordre des rapports internationaux, les actes irréguliers des représentants de l'Etat, dans des cas où ils ont évidemment dépassé leurs pouvoirs, doivent produire les mêmes effets que les actes régu-

liers, toutes les fois que la nation elle-même a légitimé ces actes, les a faits siens, en quelque sorte, en les laissant passer sans protestation et en se comportant comme si elle avait été dûment représentée.

Cette différence entre le droit intérieur et le droit international provient de ce que les Etats sont indépendants et souverains et, par suite, peuvent se placer au-dessus de leurs propres lois, s'exempter en fait des règles qu'ils se sont imposées à eux-mêmes, sans qu'un Etat étranger ait le droit d'en réclamer l'observation. Il suffira que la volonté d'un Etat de s'engager, même manifestée en dehors des formes auxquelles il s'assujettit d'ordinaire, soit certaine, pour que les autres Puissances aient le droit de compter sur l'engagement ainsi formé et soient tenues par leurs promesses réciproques.

Il se produit ainsi, en matière de convention internationale, souscrite au mépris des règles purement intérieures d'un Etat, quelque chose d'analogue à ce qui a lieu en cas de déclaration de guerre faite inconstitutionnellement, mais suivie d'actes d'hostilités. En pareil cas, la Constitution intérieure a été violée, mais les deux Puissances n'en sont pas moins en état de guerre et tenues réciproquement d'en observer les lois.

De même, lorsqu'un chef d'Etat soumet son pays à un protectorat, ou, au contraire, acquiert un protectorat sur un pays étranger sans s'être pourvu de la ratification législative que réclamait la Constitution, le protectorat n'en est pas moins définitivement établi, si, par son attitude tacitement approbatrice, la nation s'engage elle-même effectivement et pratiquement dans les liens du protectorat.

En France, le droit constitutionnel semble bien exiger l'approbation législative pour tout traité de protectorat, tant actif que passif. Quoique l'on n'ait pu songer à un traité plaçant la France sous le protectorat d'une autre nation, il appert manifestement du texte de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qu'elle refuse au Président le pouvoir d'entraîner l'Etat français dans une semblable déchéance, alors qu'elle lui dénie explicitement le droit de souscrire à lui seul des traités engageant les finances de l'Etat, ou contenant cession ou simplement échange de territoire.

Relativement à l'acquisition par la France d'un droit de protectorat, la question est plus délicate. On sait, du reste, que, dans certains cas, le pouvoir exécutif français s'est passé pour des traités de cette nature, du concours des Chambres, tout au moins de leur concours direct et exprès sous forme de loi approbative du traité ; car on est arrivé à faire approuver ces mêmes traités d'une façon indirecte, soit par le vote d'ordres du jour de confiance, soit par le vote de crédits relatifs aux protectorats créés par ces conventions (1).

Néanmoins la pratique nous paraît ici en opposition avec le texte de la loi constitutionnelle (art. 8), sous l'empire de laquelle se trouvent placés les traités de protectorat, avec leurs conséquences actuelles ; et cela à plus d'un titre, soit comme *engageant les finances de l'Etat protecteur*, soit comme relatifs à *l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger*.

(1) Ce système a été suivi, notamment pour le Dahomey et un très grand nombre de protectorats africains.

A plus forte raison, l'approbation législative nous paraît-elle exigée pour les *prétendus protectorats*, qui constituent, faute d'un véritable Etat protégé, des annexions de territoire, et pour le système *mixte* établi un instant à Madagascar, postérieurement au traité de protectorat de 1895 et jusqu'au jour de son annexion définitive; système où, par suite de la déchéance de l'Etat protégé, le protecteur prend possession, annexe *au point de vue extérieur*, sauf à partager à l'intérieur l'exercice de la souveraineté avec l'ancien gouvernement.

§ 3

LE DROIT DES ÉTATS TIERS

La convention de protectorat, n'intervenant qu'entre les deux Etats intéressés, n'a pas plus besoin, pour exister valablement, du consentement des autres Etats qu'elle ne peut par elle-même leur porter préjudice.

Elle constitue vis-à-vis d'eux la « *res inter alios acta* » des contrats entre particuliers.

On peut poser à cet égard trois règles principales :

a) Les Etats tiers ne peuvent pas, en principe, s'opposer à une convention de cette nature et l'empêcher de produire ses effets ; car le protégé est libre de renoncer à une partie de sa souveraineté, comme le protecteur l'est d'accepter, en échange de certaines obligations par lui contractées, un accroissement de souveraineté (1).

(1) Voir, à ce propos, Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. G. D. I. P., 1896, p. 186.

Il en est des modifications, apportées par la convention de protectorat à la situation des parties, comme de la *naissance* d'un Etat nouveau, comme de l'*incorporation* d'un Etat éteint à un Etat agrandi. Les droits résultant du traité de protectorat existent indépendamment de toute reconnaissance de la part des autres Etats.

C'est toutefois un *devoir* pour les Puissances tierces de reconnaître le nouvel ordre de choses, le partage de souveraineté résultant de la convention une fois définitif, en tant que cette situation ne leur porte pas préjudice; de même qu'ils ont le devoir de reconnaître un Etat nouvellement créé.

En ce sens donc que les Etats sont astreints, dans leurs relations, à tenir compte des changements opérés chez l'un d'eux, l'établissement du protectorat leur est opposable, à la condition néanmoins de ne pas nuire aux droits acquis.

b) Toutefois, pour que la convention de protectorat soit invocable à l'égard des Etats tiers, il faut que, d'une façon directe ou indirecte, cette convention ait été portée à leur connaissance. Sans doute il n'y a pas obligation (sauf les prescriptions du droit conventionnel) de notifier le fait dans une forme spéciale; mais, il incombe au protecteur, pour qu'il puisse se prévaloir à l'égard des Puissances tierces, de l'existence du protectorat, de faire en sorte qu'il soit public et connu d'elles. Ainsi, une convention secrète serait évidemment sans effet à l'égard des tiers.

c) Le traité de protectorat est inopposable aux Etats

tiers, quand ils ont des droits acquis en contradiction avec l'objet même du traité.

Le cas peut se présenter de plusieurs manières :

1^o *Obligation contractée par l'Etat supérieur, envers des Puissances tierces, de s'abstenir.*

Telle est la reconnaissance faite à l'Etat tiers d'un *droit de préférence* pour l'établissement du protectorat.

2^o *Obligation contractée par l'Etat inférieur envers des Etats tiers de ne pas se soumettre à un protectorat, soit par rapport à une Puissance déterminée, soit d'une manière générale.*

Quand une Puissance tierce s'oppose à l'établissement d'un protectorat, son *intervention* est nécessairement double puisqu'elle touche aux affaires des deux Etats intéressés. Elle peut suivant les cas, être ou ne pas être légitime. Elle le sera, à la condition d'être basée sur un *droit acquis*, et l'on peut se trouver dans ce cas, en invoquant simplement le maintien de l'équilibre, si les circonstances sont telles que son maintien soit un droit. Mais l'intervention serait illégitime, si elle se bornait à s'appuyer sur un vague motif *d'intérêt* : la protection des intérêts ne justifiant une intervention que s'ils correspondent à des droits.

CHAPITRE II

RÈGLES DU DROIT CONVENTIONNEL

L'absence, dans la société internationale, d'une autorité supérieure, ayant le pouvoir d'édicter des lois et de contraindre à les observer, rend incomplet, sous cer-

tains rapports, le droit international positif. Aussi bien ses règles ne s'établissent-elles que peu à peu, sous l'empire des circonstances, à mesure que des nécessités nouvelles, devenues plus pressantes, les font entrer dans la pratique des Etats ou formuler dans des traités.

Actuellement le droit conventionnel ne renferme encore que fort peu de dispositions relatives à l'établissement des protectorats politiques. Nous citerons à cet égard trois catégories distinctes de traités :

a) Les traités par lesquels un Etat s'interdit d'établir un protectorat dans une région déterminée.

Telles sont les conventions délimitatives de zones d'influence : les prohibitions qu'elles établissent visent d'ailleurs et l'acquisition de la souveraineté entière et celle d'un droit de protectorat ; par exemple : la convention anglo-allemande du 15 novembre 1893 sur la délimitation des sphères d'intérêts dans le golfe de Guinée (1).

Un engagement du même genre résulte du traité aux termes duquel les Etats contractants s'obligent à *respecter l'indépendance* d'un autre : chacun d'entre eux s'interdit par là l'établissement d'un protectorat sur cet Etat. Telle était la convention anglo-française du 10 mars 1862 relative à Zanzibar (2).

b) Les traités par lesquels un Etat s'interdit de se placer sous le protectorat d'un autre.

On peut considérer tout traité, par lequel un Etat se place sous le protectorat d'un autre, comme enlevant

(1) V. R. D. I. P., 1895, *Documents*, p. 1.

(2) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 146.

implicitement au premier le droit de rechercher une nouvelle alliance protectrice, sans le consentement du second.

Pareil engagement pourrait résulter aussi d'une clause formelle de résiliation d'un contrat de protectorat. Il a été question, à un moment donné, d'une stipulation de cette nature comme condition d'un arrangement entre l'Italie et l'Abyssinie (1).

c) Les traités réglant les formes de l'établissement d'un protectorat.

Parmi ces conventions viennent, en première ligne, celles qui rendent obligatoires, entre deux ou plusieurs Etats, la formalité de la *notification*; par exemple, l'accord anglo-allemand du 1^{er} juillet 1890 (art. 5) (2).

La convention internationale intitulée Acte général de la Conférence de Berlin doit aussi, à ce point de vue, fixer notre attention. Elle impose la notification (3) à

(1) En mai 1896.

(2) « Chacune des deux Puissances devra notifier à l'autre les traités conclus dans les pays situés entre la Bénoué et le lac Tchad. » V. Jèze, *L'Occupation*, p. 277.

(3) Art. 34 : « La Puissance qui dorénavant prendra possession d'un territoire sur les côtes du continent africain situées en dehors de ses possessions actuelles, ou qui, n'en ayant pas eu jusque-là, voudrait en acquérir, et, de même, la Puissance qui y assumera un protectorat, accompagnera l'acte respectif d'une *notification* adressée aux autres Puissances signataires du présent Acte, afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations. » — Cette clause n'est impérative que : *a)* pour les Puissances signataires; *b)* relativement aux protectorats établis postérieurement à l'acte de Berlin; *c)* au sujet des territoires situés sur les côtes du continent africain. On a donc pu dire que, pour le traité d'Ucciali, relatif au protectorat italien sur l'Abyssinie, la notification n'était pas obligatoire. V. Catellani, *Les possessions africaines et le droit colonial de l'Italie*, R. D. I., 1895, p. 426.

la Puissance qui *assumera un protectorat*, ce qui doit s'entendre, le texte étant très général, non seulement des *occupations à titre de protectorat*, qui sont le cas ordinaire, mais encore des *protectorats politiques* qui pourraient s'établir dans l'avenir, comme si le Maroc, par exemple, acceptait le protectorat d'un Etat européen.

Il est à remarquer que la Conférence ayant refusé d'étendre aux protectorats la règle de l'*effectivité* de la prise de possession, qu'elle posait pour les occupations en souveraineté, il ne saurait être aucunement question d'une possession effective pour un protectorat du droit des gens. Du reste, cette règle de la possession effective, que beaucoup proposent en matière d'*occupation à titre de protectorat*, ne saurait être raisonnablement admise pour le protectorat véritable, qui comprend un Etat protégé, possédant personnellement la souveraineté et occupant matériellement le territoire, tandis que l'Etat supérieur n'est tenu, en aucune façon, d'occuper pour protéger.

SECTION II

EFFETS DU PROTECTORAT

DIVISION. — Variables autant que peuvent l'être les conventions internationales qui en sont la base, les effets du protectorat demeurent cependant soumis à certaines règles générales, qui se dégagent de la pratique des Etats et qui se justifient dans la doctrine.

Les explications qui vont suivre seront du reste li-

mitées aux effets du *protectorat du droit des gens* ou *politique*, la protection-sauvegarde ayant fait l'objet d'une étude spéciale et les pseudo-protectorats devant être examinés à part.

Le contrat qui sert de base au rapport de protectorat proprement dit ou de droit des gens, produit trois effets principaux :

1° Il apporte une modification profonde à la personnalité internationale du protégé qui, d'Etat souverain, passe au rang d'Etat mi-souverain ; mais il ne la supprime pas ;

2° Il impose à l'Etat protecteur des devoirs, en même temps qu'il lui confère des droits importants, dans ses rapports avec le protégé, auprès duquel il remplit un rôle de tutelle ou de curatelle ;

3° Le protectorat doit, sous certaines conditions, être reconnu des Etats tiers eux-mêmes, qui, tout en conservant leurs droits acquis, ont à tenir compte désormais, dans leurs relations internationales, du changement qu'a subi la situation respective de l'Etat supérieur et de l'Etat subordonné.

Ces trois principales classes d'effets formeront la matière de trois chapitres distincts :

a) La personnalité internationale de l'Etat protégé ;

b) Droits et devoirs de l'Etat protecteur vis-à-vis de l'Etat protégé ;

c) Droits et devoirs des Etats tiers

CHAPITRE PREMIER

LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE DE L'ÉTAT PROTÉGÉ

Le premier point à élucider, en cette matière, est relatif à l'influence du protectorat sur la personnalité internationale de l'Etat protégé.

Par l'effet de la convention de protectorat, l'Etat protégé se place de lui-même dans une condition particulière d'incapacité, analogue à celle des individus qui ont subi une *capitis deminutio minima*, c'est-à-dire n'emportant pas destruction de la personnalité juridique. Le protectorat laisse celle-ci intacte, au point de vue de l'exercice comme de la jouissance de certains droits, mais modifie simplement sa capacité, au point de vue de l'exercice de certains autres.

La situation nouvelle, issue du traité, présente aussi, si l'on veut, quelque analogie avec celle où se trouvaient, en droit romain, les personnes *sui juris* tombant sous la puissance d'autrui, ou encore les personnes qui restaient *sui juris*, c'est-à-dire conservaient la jouissance de la plénitude de leurs droits, mais en perdaient l'exercice.

Ici, par suite d'une incapacité, volontaire dans son principe, il y a pour l'Etat devenu mineur, comme la constitution d'une tutelle (1), dans laquelle le tuteur,

(1) « La position du protecteur est semblable à celle d'un tuteur..... De même que la gestion d'actes civils est enlevée au pupille et transférée au tuteur, ou que la validité de ces actes est

tantôt administrera personnellement, tantôt interposera son autorité; ou comme la constitution d'une curatelle, dans laquelle le curateur complètera la personnalité du mineur par un consentement donné à ses actes.

L'Etat protégé devient subordonné; il passe au rang d'Etat mi-souverain, mais il est encore le titulaire de tous les droits de souveraineté dont l'exercice est délégué au protecteur; et ce changement de capacité s'opère, en vertu d'une attribution expresse ou implicite, par le protégé au protecteur, de tous les pouvoirs nécessaires à ce dernier pour atteindre la fin que les Puissances contractantes ont eue en vue.

Même dans le domaine des droits délégués, la restriction de capacité que subit le protégé laisse subsister son individualité d'Etat : il y a *représentation* du faible par son protecteur et non fusion des deux personnalités en une seule. Si l'on créait, sous le nom de protectorat, une situation où ne subsisterait plus qu'un seul Etat, l'Etat protecteur, il n'y aurait plus de protectorat du droit des gens. On se trouverait simplement en présence de l'un de ces modes particuliers d'exercice de la souveraineté, que nous étudierons, en dernier lieu, sous le nom de *protectorat colonial*.

Ainsi, à moins d'enlever au protégé toute existence en tant qu'Etat, le protecteur doit nécessairement respecter dans le protectorat du droit des gens, qui suppose par essence une relation d'Etat à Etat, certains des

subordonnée au consentement du tuteur, ainsi se trouve limitée la capacité du protégé. » Heilborn, op. cit., *Begriff des Protectorats*, § 2, p. 45.

attributs de la souveraineté, de ces « droits régaliens » sans lesquels la personnalité internationale ne saurait se concevoir.

Quant aux attributs de la souveraineté, dont l'exercice peut, théoriquement, être confié à une personne internationale autre que le titulaire, à un « tuteur » ou « curateur », il s'en trouve encore plusieurs que la convention de protectorat laisse, en fait, aux mains de l'Etat « mineur ».

Etant donné, d'une part, que le protégé conserve son individualité distincte, et, d'autre part, qu'il délègue l'exercice de certains droits souverains en retenant par devers lui tous les autres, quels sont les droits retenus et quels sont les droits délégués par l'Etat protégé ?

Ce partage spécial de la souveraineté, qui constitue, pour le pays en tutelle, la mi-souveraineté à titre de protectorat, fera l'objet de deux paragraphes.

§ 1

DROITS DE SOUVERAINETÉ RETENUS PAR LE PROTÉGÉ

Comme tels nous citerons, naturellement en premier lieu, ceux sans lesquels on ne concevrait plus ou l'on concevrait difficilement un Etat, c'est-à-dire une collectivité reconnue comme personne internationale et douée de souveraineté et d'indépendance, au moins dans une certaine mesure. On peut les grouper sous les différents chefs suivants :

Nom distinctif. Titre. Dignité. — L'Etat protégé personnellement et le chef qui le représente conservent

leurs noms et titres. Ainsi en est-il de la Tunisie, qui continue à s'appeler « Régence de Tunis », et de son souverain, qui conserve le titre de « *bey* ».

Rang. Droit au cérémonial. — L'Etat protégé et son représentant gardent le rang que leur a assigné l'usage traditionnel. Telles sont, par exemple, les prérogatives que comporte la jouissance des « honneurs royaux » ; tels aussi les privilèges du cérémonial des cours et cabinets, suivant le protocole de chaque Etat ; le droit aux saluts maritimes, etc.

Le régime du protectorat laisse intactes ces prérogatives, tout au moins dans les rapports avec les Etats tiers ; car dans les rapports avec la Puissance protectrice, la préséance de cette dernière s'impose, comme généralement en toute hypothèse où un Etat souverain est en contact avec un Etat mi-souverain, placé sous sa dépendance (1). Toutefois l'adoption de l'*ordre alphabétique*, auquel on a recours pour écarter les questions de préséance, supprimera toute distinction de rang, même dans les rapports entre protecteur et protégé. Ainsi, dans certains traités où la France joue le rôle de partie, l'Etat tunisien figure simplement à la place que lui assigne l'ordre alphabétique.

Armoiries. Drapeau. Pavillon. — Le protégé les conserve naturellement, à moins que des conventions avec la Puissance supérieure n'apportent une modification aux armes ou aux couleurs, pour indiquer la nouvelle condition impartie au protégé, en mar-

(1) V. Calvo, op. cit., § 306.

quant la protection accordée et la subordination acceptée. Fréquemment, le pavillon du protégé est écartelé du pavillon du protecteur, en signe de la situation inférieure qui lui est faite. C'est ce qui résultait, pour les îles Ioniennes, de la Charte du 2 mai 1817, 6^e section ; pour Tahiti, de la convention de Papeete du 5 août 1847 ; pour les îles Wallis, du traité du 19 novembre 1886 (1).

Dans d'autres cas, l'Etat subordonné peut être autorisé à arborer purement et simplement les couleurs de la Puissance protectrice.

Monnaies. — L'Etat protégé a, en principe, la faculté de conserver l'exercice de ce droit régalien ; par suite, d'avoir sa monnaie propre, frappée, s'il y a lieu, à l'effigie du souverain local ; d'en modifier le titre, d'émettre du papier-monnaie.

Toutefois les droits du protecteur, notamment en ce qui concerne les relations internationales du protégé, relations que le titre des monnaies intéresse, peuvent motiver, jusque dans le régime monétaire de ce dernier, une immixtion de l'Etat supérieur, fondée sur sa propre responsabilité.

Ordres de chevalerie. — Le droit de conférer des titres ou des décorations est généralement considéré comme inoffensif entre les mains du chef d'un Etat soumis à un protectorat, surtout en présence du contrôle exercé par le résident. Citons parmi les pays protégés

(1) De Clercq, op. cit., t. XVII, p. 279.

ayant conservé leurs ordres de chevalerie : la Tunisie (Nicham) ; l'Annam (Dragon vert).

Jouissance personnelle des immunités des Etats.

— Le rapport de protectorat ne saurait priver le protégé de la jouissance personnelle des immunités appartenant à tout organisme politique constitué en Etat : pour lui personnellement, pour son chef, pour ses représentants diplomatiques, dans la mesure où la convention de protectorat lui laisse le droit de légation actif.

Dépouillé de ces immunités, le protégé ne serait plus traité en égal par les autres Puissances ; il cesserait même de compter au nombre des Etats, sa personnalité internationale se trouvant totalement effacée par celle du protecteur.

1° Au regard des Puissances tierces.

L'Etat protégé est encore souverain, le traité de protectorat laissant subsister entièrement, à ce point de vue, la personnalité internationale du pays subordonné.

D'une part, en effet, la relation de mi-souveraineté existe entre le protecteur et le protégé, entre l'Etat supérieur et l'Etat inférieur, et non entre ce dernier et les Etats tiers.

D'autre part, les droits que le protégé n'exerce pas par lui-même, sont effectivement exercés par le protecteur en qualité de représentant du premier, de sorte que la personnalité de l'un vient suppléer ce qui manque à la personnalité de l'autre, et que, à elles deux, elles reconstituent la souveraineté entière, décomposée par le protectorat.

Ainsi, la tierce Puissance, qui refuserait de recon-

naître l'immunité de juridiction au protégé, sous prétexte qu'il n'est pas pleinement souverain, attenterait à l'indépendance d'une personne internationale, laquelle, pour s'être donné un tuteur, n'a pas cependant cessé d'exister.

La justice anglaise qui, sur une action civile intentée contre le Khédive d'Egypte, n'avait pas cru devoir se dessaisir d'un procès intéressant une Puissance vassale, ne s'était décidée que par des raisons de fait qui n'infirmèrent point la théorie de l'immunité de l'Etat mi-souverain (1).

En admettant l'immunité de juridiction en faveur du sultan de Johore (2), la Cour suprême de justice d'Angleterre a consacré la prérogative d'exemption des Etats protégés, d'une façon d'autant plus décisive qu'il s'agissait d'un protégé placé en face de la juridiction de son protecteur, et d'un protectorat dont le caractère international pouvait paraître très contestable, étant donné le régime des protectorats anglais de Malacca (3).

2° *Au regard de l'Etat protecteur lui-même.*

Le régime de subordination relative, résultant du lien de protectorat, ne s'oppose pas à ce que l'Etat protégé soit traité en personne internationale, et le chef de son gouvernement, en souverain.

La convention qui l'unit à l'Etat supérieur, diminue sa capacité, mais non sa dignité, car il a traité sur un pied d'égalité et en Etat indépendant. Il n'a renoncé

(1) V. Haute Cour de l'Amirauté, 7 mai 1873. J. D. I. Pr., (Clunet) 1874, p. 37.

(2) V. Arrêt du 29 nov. 1893. Sir., 1894, 4, 17.

(3) V. d'Orreville, *Annales de l'Ec. des Sc. pol.*, 1892, p. 520.

qu'aux droits dont la délégation à la Puissance protectrice était nécessaire ou utile.

Il n'existe aucune raison pour ne pas admettre qu'il ait conservé ses immunités de juridiction(1), immunités qui s'accordent avec le maintien de la personnalité et de la souveraineté du protégé, et avec les égards qui lui sont dus : « ... Quelque chose de purement honorifique, une affectation de respect extérieur très politique, très propre à maintenir de bonnes relations entre les Etats..., une marque de déférence adressée au premier magistrat d'un pays (2). »

Ces immunités devraient, suivant certaines opinions, se restreindre au cas d'une cause intéressant le gouvernement même du pays protégé(3) ou le caractère du chef de l'Etat agissant comme tel.

Dans cette doctrine, lorsqu'il s'agit d'*intérêts purement privés* n'engageant pas la dignité du souverain, les juridictions de la Puissance supérieure deviendraient compétentes; mais, suivant nous, cette compétence ne peut être admise qu'en vertu d'une renonciation au moins implicite, aux immunités, et non pas pour cette raison seulement qu'il s'agit d'intérêts privés(4).

(1) V. Arrêt de la Cour de Paris du 14 décembre 1893 (S. 1893, 2, 41), reconnaissant au bey de Tunis le droit à l'immunité de juridiction. — Alger, 20 mai 1890, dans le même sens. (*B. de Soc. de lég. comp.*, 1895, p. 489, note 4.)

(2) Sirey, 1894, 4, 47. (Note de M. Pillet.)

(3) V. Surville, *B. de législ. et de jurispr.*, 1896, p. 230.

(4) M. Pillet ne considère pas comme susceptibles de conserver les immunités, les « principicules » de l'Afrique, sur lesquels, le plus généralement, les Puissances européennes exercent leur protectorat. Il existe, dit-il, « entre eux et les souverains d'Etats civilisés une disparité trop manifeste, pour qu'on leur étende sans hé-

Nous avons vu que le protégé jouit personnellement des immunités des Etats, ce qui ne veut pas dire que pour faire valoir ces prérogatives, il ne sera pas nécessaire de recourir à l'intervention du protecteur. Celui-ci effectivement, a seul en général l'exercice des droits diplomatiques, et c'est à lui, par conséquent, que reviendra la charge de protester diplomatiquement contre la violation des droits de l'Etat mineur.

Jouissance personnelle du droit de guerre. — Le droit de guerre est un attribut indépendant de la souveraineté ; il constitue la sanction des autres droits souverains : l'Etat protecteur a donc en puissance et personnellement le droit de guerre, alors même qu'il a besoin, pour l'exercer, de l'assentiment d'un curateur ou qu'il doit être représenté dans l'exercice de ce droit par un tuteur.

C'est toujours la même distinction à faire entre la jouissance et l'exercice du droit, chez les incapables, entre ce que l'on a appelé la *capacité de droit*, qui reste intacte chez le protégé, et la *capacité d'action*, qui se trouve seule modifiée par l'interposition de l'Etat protecteur(1).

Quand le pays protégé fait la guerre ou, ce qui revient au même, qu'on la fait pour lui et en son nom, il est

situation les droits institués au profit de ces derniers. » Note dans Sirey, loc. cit. — Cette solution, semble se justifier, uniquement, par ce fait que les territoires des « chefs » dont il s'agit, *ne constituent pas de véritables Etats* et que les accords passés avec eux *ne forment pas de véritables traités* entre deux souverainetés.

(1) V. Heilborn, op. cit., *Begriff des Protektorats*, § 2, p. 55. — *Beendigung des Protektorats*, p. 184.

personnellement belligérant, vainqueur ou vaincu, agrandi ou diminué par la conquête, partie contractante dans le traité de paix.

Trois hypothèses sont à considérer :

1° *Guerre entre le protégé et un Etat tiers.* — C'est le seul cas nécessairement prévu lors de l'organisation même du protectorat ; car, dans la pensée des parties, l'Etat protecteur ne doit jamais, on le conçoit, combattre celui qui s'est placé sous sa tutelle, et, quant aux guerres personnelles du protecteur, le protégé n'y est appelé qu'en vertu d'une alliance.

La guerre peut être, de la part de l'Etat subordonné, défensive ou offensive. Pour la guerre *défensive*, la question de la déclaration de guerre ne se pose pas, non plus que celle du consentement du protecteur : Le protégé est en guerre par le fait d'autrui, indépendamment de toute autorisation ; et, comme il constitue un Etat distinct de l'Etat protecteur, celui-ci n'est pas en guerre, tant qu'il n'a pas été attaqué ou n'a pas manifesté son intention de prendre effectivement la défense du protégé.

Dans la guerre *offensive* l'assentiment du protecteur est nécessaire pour que la guerre soit commencée régulièrement puisque le protégé est pupille. Mais, si celui-ci commence les hostilités de son propre mouvement, l'état de guerre n'en existe pas moins *ipso facto*, puisque le protégé est un Etat, juridiquement capable de figurer dans le rapport international de guerre.

Si le protecteur intervient, en exécution du pacte de protectorat, ce qu'il ne doit faire d'ailleurs que pour une cause légitime, la déclaration de guerre sera faite

par lui, au nom des deux Etats alliés; les opérations seront dirigées par lui seul, puisqu'il est tuteur; la paix sera signée encore par lui, mais au nom du protégé comme au sien, et même avec le concours personnel des représentants de l'Etat subordonné, si le pacte de protectorat leur confie un rôle dans les négociations.

2° *Guerre entre le protégé et le protecteur.* — Les hostilités peuvent, contrairement à l'attente des parties dans le pacte de protectorat, éclater entre l'Etat tuteur et l'Etat mineur; ce qui devient cependant en fait assez difficile, lorsque les liens du protectorat sont suffisamment étroits, pour placer sérieusement les forces militaires et les positions stratégiques du pays protégé sous l'autorité de l'Etat protecteur.

La situation que nous supposons en ce moment présente, en droit, de graves difficultés, pour la solution desquelles les auteurs sont divisés, et qui tiennent à ce que l'Etat inférieur ayant des devoirs de soumission à l'égard de l'Etat supérieur, la question s'élève de savoir si les hostilités, entre l'un et l'autre, ne prennent pas, pour ce motif, le caractère de rebellion, d'insurrection, plutôt que celui de guerre internationale.

Suivant une opinion, l'Etat protégé qui entre en hostilité avec son protecteur est seulement dans la situation de rebellion et non en guerre, ce qui fait que, jusqu'au moment où on voudra bien, du côté des Etats tiers, admettre la *belligérance*, à raison de l'importance de la rebellion et de son organisation, les effets de la guerre internationale ne seront pas produits.

En conséquence, les combattants indigènes pourront être traités en insurgés et leurs auxiliaires étrangers

en complices d'une insurrection (1); par contre, les Puissances étrangères ne seront pas astreintes à observer les règles de la neutralité, notamment celles relatives à la contrebande de guerre, au blocus, aux armements de navire et aux transports militaires (2).

On dit, à l'appui de cette théorie, que, par rapport aux Puissances tierces, l'Etat protecteur et l'Etat protégé ne font qu'un, constituent « une seule entité juridique. »

L'opinion contraire nous semble préférable, pour la raison que le protectorat de droit des gens, en créant une tutelle d'un Etat sur un autre, ne supprime pas la personnalité du pupille. Vainement objecterait-on que la guerre concerne la souveraineté extérieure et que celle-ci appartient au seul Etat protecteur. Il n'en est ainsi qu'autant que la relation de protectorat subsiste légalement, et la guerre met précisément cette existence en question; puisqu'il y a des cas où le protectorat cesse, et que les Etats tiers ne peuvent, sans sortir de la neutralité, une fois les hostilités commencées, trancher la question en faveur d'un Etat contre l'autre (3).

Il en serait autrement, cependant, et le protégé ne jouirait pas de la situation de belligérant si, dans sa résistance aux volontés du tuteur, il ne provoquait pas lui-même la résolution du protectorat, car, les mesures

(1) V. R. D. I. P., 1895, p. 256.

(2) V. Féraud-Giraud, R. D. I. P., 1895, p. 295; Wilhelm, *Journal Clunet*, 1895, p. 760. V. aussi, R. D. I. P., 1895, p. 156, et Fauchille, *France et Madagascar*, R. D. I. P., 1896, p. 58.

(3) V. Heilborn, op. cit., *Einwirkung des Protektorats auf die Beziehungen zwischen Ober- und Unterstaat*, § 4, pp. 169 et s.; Despagnet, op. cit., pp. 336 et s., et 374 et s.

violentes prises par le protecteur pour faire respecter son autorité auraient alors simplement le caractère d'actes d'exécution rentrant dans la limite de ses pouvoirs de tutelle (1).

L'état d'hostilité entre protecteur et protégé constituant une guerre véritable, le début doit en être marqué par une déclaration, précédée d'un *ultimatum*.

3^o *Guerre entre le protecteur et un Etat tiers.* — Cette guerre n'intéresse pas directement le protégé, à moins qu'il ne joue le rôle d'allié, soit en vertu du pacte de protectorat, soit en vertu d'une décision ultérieure de l'Etat tuteur jugeant à propos d'engager dans sa propre guerre l'Etat dont il a la direction au point de vue de la souveraineté extérieure.

Si la Puissance dirigeante ne prend pas ce parti, le protégé est dans la situation de neutralité, déjà examinée.

Les solutions qui précèdent dérivent l'une et l'autre de la distinction fondamentale des deux personnalités.

Nationalité. — La distinction des deux nationalités subsiste entière, pour le territoire, pour les biens, pour les personnes.

1^o *Nationalité du territoire.* — Le territoire national de l'Etat protégé ne devient pas un prolongement du territoire de l'Etat protecteur. Chacun reste dépendant d'une souveraineté différente, bien que le sol protégé puisse se trouver, à certains égards et dans les termes

(1) V. Heilborn, op. cit., loc. cit., p. 168.

de la convention internationale, soumis exceptionnellement à l'autorité de la Puissance directrice.

Le territoire de l'Etat supérieur reste *territoire étranger* pour l'Etat subordonné, et réciproquement.

Ce principe entraîne des conséquences nombreuses, dont les plus notables trouveront place au cours de cette étude.

Entre protecteur et protégé, d'un Etat à l'autre, il faut, par exemple, en matière d'extradition, de régime douanier, de compétence criminelle, de procédure, d'exécution de jugements, tenir compte de ce qu'il s'agit de deux personnes internationales respectivement étrangères, et non point d'une métropole et de sa colonie.

L'extradition, d'après les principes généraux, est théoriquement nécessaire pour que l'un des deux Etats obtienne la remise d'un malfaiteur réfugié chez l'autre. Mais, la double circonstance, que l'Etat protecteur se trouve le représentant du protégé dans les relations extérieures, et qu'il exerce souvent un droit d'occupation sur le territoire de ce dernier, peut modifier beaucoup, en les simplifiant, les formalités de l'extradition (1).

Notons encore que le traité d'extradition passé entre le protecteur et un Etat tiers ne s'étend pas de plein droit, au territoire du protégé, sol étranger.

Le régime douanier, établi par le protecteur pour ses colonies, laisse en dehors de son champ d'application les pays où est établi un protectorat politique, toujours

(1) Pour la Tunisie, une convention spéciale règle entre le protecteur et le protégé la remise des malfaiteurs réfugiés en Algérie ou en Tunisie (Conv. du 17 mai 1884).

parce qu'il s'agit d'un territoire étranger et non d'une possession en pleine souveraineté.

De là, la nécessité de dénoncer les traités de commerce conclus par l'Etat subordonné, avant l'établissement d'un protectorat proprement dit, qui laisse subsister la personnalité de l'Etat protégé, lorsqu'on veut arriver à introduire dans le territoire subordonné un régime douanier analogue à celui des colonies (1) : la dénonciation des traités de l'Etat protecteur ne suffirait pas.

La compétence criminelle des tribunaux du protecteur, relativement aux délits commis en pays protégé, est celle-là même qui est établie relativement aux délits commis en territoire étranger, sauf les modifications qu'une législation spéciale peut introduire, à raison de l'autorité exercée par la Puissance protectrice dans le pays protégé (2).

La litispendance n'est pas possible entre la justice du protégé et celle du protecteur (3), car celles-ci représentent deux souverainetés distinctes.

L'exception de chose jugée, tirée d'un jugement rendu par un tribunal du protégé et invoquée devant un tribunal de protecteur, ou réciproquement, n'est pas rece-

(1) On a procédé ainsi pour le traité *italo-tunisien*. — Lorsque le régime douanier du pays protecteur embrasse *de plano* le pays protégé, c'est un indice de la transformation du protectorat de droit des gens en protectorat administratif. On peut observer ce phénomène dans la situation du Cambodge et de l'Annam auxquels s'applique la loi du 11 janvier 1892.

(2) V. dans Souchon, *Journal Clunet*, 1894, p. 759, une application intéressante en matière de contravention à un règlement local.

(3) Sousse, 24 février 1889; Tunis, 27 novembre 1890.

vable tant que la décision n'a pas été revêtue de l'*exequatur* (1).

Le *jugement* du tribunal de l'Etat subordonné est effectivement, un jugement étranger aux yeux de l'autre Etat; et d'après la jurisprudence française en cette matière, se trouve, comme tel, sujet à la revision, quant au fond (2).

Ce n'est pas seulement sur le territoire de l'Etat supérieur que le jugement émanant d'une autorité du pays protégé se heurtera à la nécessité de l'*exequatur*, c'est encore sur le propre sol de l'Etat subordonné, toutes les fois qu'il y faudra obtenir l'exécution par l'intermédiaire des autorités du protecteur, par exemple pour agir contre un sujet de celui-ci ou contre un assimilé, étranger ou indigène protégé (3).

Si un jugement du pays protégé, statuant sur l'état des personnes, relativement aux indigènes, se trouve opposable *sans exequatur* aux nationaux du protecteur, c'est parce qu'il est de principe que les jugements étrangers, compétemment rendus en matière d'état, sont considérés comme de simples faits modificatifs de la condition des personnes et non des décisions judiciaires (4).

(1) V. Berge, loc. cit., p. 503. — *Journal Clunet*, 1895, p. 783.

(2) V. Tunis, 18 mars 1895, etc. — C'est pourquoi un jugement tunisien a besoin de l'*exequatur* français en Algérie ou en France.

(3) V. Alger, 21 novembre 1891, J. Clunet, 1893, p. 872. Contra Tunis, 20 février 1893 (*ibid.* 1894, p. 1019). V. Berge, loc. cit. p. 503.

L'arrêt d'Alger se fonde avec raison sur ce que les deux juridictions « sont des émanations de deux souverainetés distinctes ».

(4) V. Berge, loc. cit., p. 499.

La réciprocque est-elle vraie, et le jugement du tribunal du protecteur aura-t-il besoin de l'*exequatur* pour être amené à exécution sur le territoire protégé ?

Nous n'irons pas jusque-là, parce qu'il faut faire intervenir ici une idée qui corrige une conséquence naturelle de la séparation des souverainetés.

Bien que les deux Etats soient distincts, comme la souveraineté de l'Etat tuteur est néanmoins prépondérante, et qu'elle s'exerce en quelque sorte chez elle, quand, en vertu d'une délégation de juridiction, elle fonctionne sur le territoire du pays protégé parallèlement à la souveraineté de ce dernier, il n'est pas admissible que les jugements des tribunaux du protecteur, rendus dans les limites de leur compétence, aient besoin de l'*exequatur*, c'est-à-dire de l'autorisation du protégé, pour revêtir la force exécutoire.

Il faut dire que la délégation du pouvoir de juger entraîne implicitement, pour le protecteur, la délégation du pouvoir de faire exécuter.

Ce principe que le sol protégé conserve son caractère de territoire étranger vis-à-vis du protecteur, peut avoir encore son importance à d'autres points de vue, comme en matière d'acquisition de la nationalité *jure soli*; ou bien relativement aux éléments constitutifs d'un délit dans lequel la nature du territoire, national ou étranger, joue un rôle, par exemple, pour la *désertion à l'étranger* (1), pour la *communication de secrets de fabrique* à des personnes « résidant en pays étrangers (2) » ou bien aussi dans la législation de la

(1) Art. 235, C. J. M.-V. Cons. de rév. d'Alger, 23 avril 1885.

(2) Art. 418, C. P.

propriété industrielle et commerciale, par exemple, au sujet des brevets d'invention pris à l'étranger (1), et dans la législation de la propriété artistique et littéraire, par exemple, pour la détermination des œuvres *publiées à l'étranger* (2).

2° *Nationalité des biens*. — En tant que le régime des biens peut dépendre du lien qui les rattache à un pays plutôt qu'à un autre, la question de la nationalité se pose dans certains cas pour les choses : elle sera tranchée en considérant les personnalités du protecteur et du protégé comme distinctes l'une de l'autre.

Les *navires*, par exemple, ayant leur port d'attache dans le pays protégé ne prendront pas la nationalité de l'Etat supérieur, sauf les concessions que celui-ci peut faire quant au port de son pavillon.

Par une autre application de la même théorie les *valeurs mobilières* ayant leur situation légale dans les pays protégés seront, relativement à la Puissance protectrice, des valeurs étrangères, soumises comme telles à certaines règles spéciales, en matière d'impôt d'enregistrement et de timbre, par exemple (3).

Dans un autre ordre d'idées, les *journaux et revues* publiés sur le territoire protégé seront, chez le protecteur, des publications étrangères, tombant, en France,

(1) V. loi du 5 juillet 1844.

(2) V. décret du 5 février 1810.

(3) Ainsi les *obligations tunisiennes* 3 % 1892, sont considérées comme fonds d'Etat étranger et frappées du nouveau droit de timbre sur les valeurs étrangères. — Voir Circulaire du Syndic de la Corporation des agents de change de Paris. (*Nouvelliste*, 2 janvier 1896.)

sous le coup de la loi du 29 juillet 1884, art. 14, et susceptibles de saisie comme telles.

3° *Nationalité des personnes.* — a) *Personnes physiques.* — De ce que l'Etat inférieur conserve son individualité distincte découle, pour les personnes désirant embrasser la nationalité du protégé, et réciproquement, la nécessité de la *naturalisation*, sauf à l'Etat supérieur à tenir compte du lien de protectorat pour faciliter cette formalité (1).

Comme conséquence, la remise d'un malfaiteur d'un Etat à l'autre constituera une *extradition*, simplifiée, il est vrai, par suite du protectorat.

Il en résulte aussi, au point de vue de la remise d'un malfaiteur à une Puissancetierce, que l'Etat protecteur a le droit de considérer les sujets de l'Etat subordonné comme des sujets étrangers, que l'on peut extradier, à la différence des nationaux.

Toutefois, comme le protecteur représente le protégé et exerce ses droits dans les relations extérieures, il semblerait anormal qu'il pratiquât l'extradition de ceux mêmes qu'il est chargé de protéger, à l'égal de ses propres sujets (2).

Ainsi, les nationaux de l'Etat protégé sont des étrangers. Ils jouissent, à la vérité, de la protection diplomatique et consulaire de l'Etat supérieur, mais n'en restent pas moins étrangers et traités comme tels. Ils

(1) V. Décrets du 29 juillet 1887, l'un pour la Tunisie, l'autre pour l'Annam et le Tonkin.

(2) V. Despagne, op. cit., p. 330.

devront, par suite, le cas échéant, la caution *judicatum solvi*; ils seront *privés de la jouissance des droits civils*, à moins d'un traité ou de l'admission à domicile; ils seront *soumis aux déclarations imposées aux étrangers*, soit à raison de leur résidence, soit à raison de leur profession.

b) *Personnes morales*. — Les personnes morales en territoire protégé jouissent d'un statut personnel déterminé par leur nationalité.

Il en est ainsi, en particulier, des sociétés et c'est pour elles surtout que la solution de cette question peut présenter des difficultés, étant donné, d'une part, que la nationalité d'une société est déterminée plutôt par le lieu de son principal établissement que par la qualité d'étranger ou de national de chacun de ses membres, et, d'autre part, que sur le territoire protégé fonctionnent deux souverainetés distinctes.

La solution dépendra des circonstances. Tout ce que l'on peut soutenir, c'est que la société, fondée en pays subordonné, peut, suivant sa nature et sa composition, emprunter sa nationalité aussi bien à l'Etat protecteur qu'à l'Etat protégé.

En Tunisie, par exemple, « une société comprenant des Européens ou protégés a pu, à bon droit, n'être pas considérée comme de nationalité tunisienne, alors surtout qu'un Européen ou protégé y joue un rôle prépondérant et paraît même y figurer en réalité comme associé au nom d'une commandite simple (1) », et, au contraire, un syndicat obligatoire de viticulteurs a dû

(1) V. Tunis, 1^{er} février 1890. Berge, loc. cit., p. 497.

être reconnu de nationalité tunisienne alors qu'il était organisé par un décret beylical (1).

Conflits de législation. — L'existence de deux souverainetés distinctes a pour autre conséquence l'extension au *conflit de législation* entre les deux Etats, des règles du droit international privé.

Ainsi les sujets du protecteur, propriétaires chez le protégé, se verront appliquer la législation locale conformément à la théorie du statut réel, du moins dans leurs rapports avec les indigènes, pour tout ce qui touche au régime général de la propriété en territoire protégé ; et cela, même devant la juridiction nationale, si elle était rendue compétente.

Il n'en serait pas de même si, en vertu d'un accord entre les deux souverainetés, la législation de l'Etat protecteur avait été exceptionnellement étendue à certaines matières du statut réel, par exemple, pour l'organisation nouvelle de la propriété foncière au moyen d'une immatriculation (2).

Les immeubles du pays protégé restent donc soumis à sa législation au point de vue des impôts et des charges publiques, conformément à la règle de droit international privé consacrée par le Code civil, article 3 (3).

Pour une raison semblable, même devant les tribunaux du protecteur, les questions d'état et de capacité seront tranchées d'après la loi indigène, pour

(1) Sousse, 7 déc. 1893, *ibid.*

(2) V. loi tunisienne du 1^{er} juillet 1885.

(3) Civ. 18 mars 1894, *Tribune des colonies et pays de protectorats*, 1^{er} mai 1895.

les indigènes, par application des principes du statut personnel. Ajoutons, en ce qui concerne la *territorialité* nécessaire de certaines lois, que les deux Etats ont à appliquer séparément ce principe, et que la notion de l'ordre public peut n'être pas la même pour le protecteur et le protégé.

Ainsi, tout en s'opposant au maintien des coutumes locales les plus contraires aux droits de l'humanité, comme les sacrifices humains, l'exposition des enfants, la traite des noirs, l'Etat protecteur pourra, par respect pour la personnalité internationale du protégé et pour ménager la transition progressive de la barbarie à la civilisation, laisser subsister, à l'usage des indigènes, telles institutions qu'il ne saurait tolérer sur son propre territoire : l'esclavage domestique, par exemple, ou certaines formes trop dures de la corvée (1).

Formes de gouvernement. — Lois constitutionnelles. — La forme politique de l'Etat protégé, correspondant à une individualité distincte, peut être entièrement différente de la forme qu'affecte la constitution de l'Etat protecteur : une république peut se trouver protectrice d'une monarchie absolue, et réciproquement. La Constitution de chacune des deux Puissances peut fonctionner d'une façon parfaitement indépendante.

Le protégé est maître de sa Constitution, tout au moins théoriquement ; il a la faculté de la modifier, si

(1) Cette différence entre le régime d'un pays de protectorat politique, et celui d'un pays annexé, est à considérer, quand l'Etat supérieur a le choix entre un traité et une conquête, comme pour Madagascar.

les circonstances l'exigent. Une révolution intérieure, même, peut se produire sans entraîner nécessairement l'intervention du protecteur, sauf dans le cas où ses propres intérêts se trouveraient menacés.

Pouvoir législatif. — A part les matières pour lesquelles le protecteur s'est fait déléguer le pouvoir législatif, c'est à l'Etat protégé, en tant que jouissant des droits de la souveraineté, qu'appartient celui de légiférer. On sait toutefois que, dans les protectorats de pays non civilisés ou de faible civilisation, le protégé s'engage facilement à réaliser les réformes qui paraîtront nécessaires au protecteur (1); mais, là encore, c'est le subordonné personnellement qui, en exécution des engagements pris, légiférera lorsque le protecteur lui aura désigné des réformes à opérer.

Pouvoir administratif. — Le protégé s'administre ordinairement lui-même; il conserve en grande partie son autonomie intérieure. Ses fonctionnaires tiennent de lui leur autorité et la perdent par l'effet de sa volonté, sauf le droit que peut avoir le protecteur de réclamer une révocation.

Les traités consacrent souvent, en termes formels, cette conséquence de la personnalité internationale en déclarant nettement, soit que le résident ne s'immiscera pas dans l'administration intérieure (2), soit simplement que le souverain de l'Etat soumis au protectorat conti-

(1) V. pour la Tunisie, traité de la Marsa, 8 juin 1883, art. 1; pour le Cambodge, traité de Pnom-Penh, 17 juin 1884, art. 1^{er}.

(2) V. pour Madagascar, traité du 17 décembre 1885, art. 2.

nuera, comme par le passé, à gouverner et à diriger l'administration intérieure (1).

Patrimoine actif et passif. — Les *biens* du domaine de l'Etat protégé, le produit de ses impôts ne forment pas la propriété de la Puissance protectrice; elle n'a sur eux que les droits nécessaires à l'exercice de sa mission de tutelle ou correspondant à sa responsabilité.

Les *dettes* du protégé ne deviennent pas *de plano* dettes du protecteur. Si celui-ci se trouve responsable de leur acquittement, c'est seulement en tant qu'il se serait engagé lui-même comme caution, ou encore en tant que administrateur du bien d'autrui, tenu, à ce titre, soit de réparer sa propre faute, soit d'exécuter les obligations personnelles du pupille, mais alors seulement sur les biens de ce dernier.

Affaires extérieures. — Le protecteur s'assure ordinairement la direction des *affaires extérieures* du protégé. Il n'en résulte cependant pas une absorption de la personnalité de l'un dans la personnalité de l'autre, parce que, même si l'Etat en tutelle ne figure aucunement dans les relations étrangères qui le concernent, le protecteur, qui agit à la place du protégé, joue le rôle de représentant de ce dernier, et peut agir, en cette qualité, autrement qu'il ne fait pour lui-même.

Commençons par constater que le traité de protectorat ne dépouille pas toujours l'Etat inférieur de toute initiative et de toute action personnelle, dans ses propres affaires, vis-à-vis des Puissances étrangères.

(1) V. pour l'Annam, traité du 6 juin 1884, art. 6; pour le Cambodge, traité du 17 juin 1884, art. 2.

Pour l'exercice du *droit de légation actif*, il est vrai, le pays protégé est presque toujours représenté par le protecteur auprès des Etats tiers (1). D'autre part, les rapports avec l'Etat protecteur lui-même, ont lieu généralement par l'intermédiaire unique du résident, entretenu auprès de l'Etat inférieur. On peut cependant admettre la nécessité, dans certaines négociations du protégé avec le protecteur, de l'envoi d'une mission extraordinaire de la part du premier.

Le *droit de légation passif* est parfois laissé au protégé, parce que le contrôle du résident peut suffire à écarter tout danger. Ainsi en est-il dans le protectorat français sur la Tunisie.

Le *droit de consulat actif* disparaît pour le protégé, parce que la protection exercée par les consuls de l'Etat supérieur est rendue commune aux sujets des deux Etats; le *droit de consulat passif*, également, car il fait partie des relations extérieures, dont le soin est confié au protecteur: c'est lui qui reçoit les consuls étrangers et leur accorde l'*exequatur*.

La *conclusion des traités* est quelquefois permise au protégé personnellement, soit sous la réserve de la non-opposition de l'Etat supérieur, comme dans le protectorat de la République Sud-Africaine (2), soit à la

(1) On peut citer, cependant, comme un exemple du contraire, la République sud-africaine, placée sous le protectorat de la Grande-Bretagne, et qui peut entretenir des relations diplomatiques avec les Etats tiers, puisqu'elle négocie elle-même valablement ses traités, sauf un droit de *veto* réservé à la Puissance protectrice.

(2) Convention de Londres, 27 février 1884, art. 4. V. Westlake, loc. cit.

condition d'une entente préalable, comme dans le protectorat de la Tunisie (1).

On peut aussi convenir que le protégé ne pourra pas conclure seul certains traités, à raison de leur gravité, et aura pleine liberté pour les autres (2).

La personnalité de l'Etat inférieur se manifeste clairement quand il contracte par l'intermédiaire d'un agent diplomatique à lui (3). Mais, même dans le cas où le traité est négocié et conclu pour le compte du protégé par le protecteur, la personnalité du premier s'accuse encore et dans la forme et dans le fond. Pour la forme, les termes mêmes de la convention indiquent que le protecteur n'agit qu'en qualité de représentant (4). Pour le fond, le bénéfice ou la charge du traité remonte à la personne de l'Etat subordonné, comme les actes réguliers d'un tuteur profitent au mineur ou l'engagent directement.

Il peut même arriver, malgré les rapports étroits établis entre les deux pays par l'exercice du protectorat, que la ligne de conduite extérieure de chacun soit différente, pour répondre à des aspirations et à des besoins

(1) Traité du Bardo, 12 mai 1881, art. 5.

(2) V. Heilborn, op. cit. Die Stellung des Ober-und Unterstaates dritten Staaten gegenüber, § 2, p. 99.

(3) Ce rôle d'agent de l'Etat protégé peut être confié tout naturellement au résident, établi auprès de lui par le protecteur pour exercer une action de contrôle. Le résident figure alors comme plénipotentiaire ou comme ministre des affaires étrangères du protégé. — V. Acte d'accession de la Tunisie à la Convent. postale universelle.

(4) V. Déclaration du 20 juin 1888, étendant à la Tunisie la convention d'extradition franco-belge, « ... Entre le gouvernement belge, d'une part, et le gouvernement français agissant au nom du gouvernement de S. A. le Bey de Tunis, de l'autre. »

divers, soit au point de vue économique, soit au point de vue politique. Faut-il s'étonner, par exemple, que le régime douanier ou le système monétaire, qui convient à l'un des deux pays, répugne à l'autre?

Les traités de commerce peuvent donc varier entre chacun des deux et un même Etat tiers.

En ce qui concerne la *politique* proprement dite, l'unité absolue peut être imposée par une stipulation formelle; et, dans tous les cas, une certaine conformité de vues résulte naturellement de la communauté de direction.

Pour ce qui a trait aux *rapports pacifiques*, la réunion des deux politiques dans les mêmes mains tendra ordinairement à les faire opérer de concert. Toutefois, les deux personnes internationales restant distinctes en droit, généralement les traités consentis par le protecteur ne s'étendront pas *de plano* à l'Etat protégé, par exemple les traités garantissant l'intégrité du territoire de la Puissance protectrice, les traités d'établissement, de commerce et de navigation, les traités d'extradition (1).

Quant aux *rapports hostiles*, la solidarité n'est commandée par la relation de protectorat que dans l'intérêt du protégé. Le protecteur doit prendre fait et cause pour son subordonné en cas de guerre légitime; mais le protégé n'est pas tenu de prêter secours à la Puissance directrice dans ses propres guerres.

Si Tahiti a été considéré comme entraîné avec la

(1) Aussi des conventions spéciales ont-elles été passées, pour l'extension des traités d'extradition de la France à la Tunisie, avec la Grande-Bretagne, la Belgique et la Suisse.

France dans la guerre franco-allemande, on peut bien dire que la condition de cette île se rapprochait beaucoup plus de l'annexion que du protectorat de droit des gens.

On avait vu, par contre, les Etats-Unis Ioniens, pendant la guerre de Crimée, revendiquer, du consentement de l'autorité anglaise, les avantages de la neutralité entre le protecteur et son ennemi : la personnalité du protégé ne saurait s'affirmer avec plus d'énergie.

Nous en avons tiré cette conclusion que la déclaration de guerre faite à l'Etat protecteur ne dispense pas d'une déclaration à l'Etat protégé, la neutralité devant toujours se présumer.

Mais, une déclaration de neutralité, de la part du protégé, quand le protecteur entreprend une guerre, est d'autant plus utile que l'influence exercée par ce dernier sur son subordonné, rend plus vraisemblable une attitude tout autre.

Cession des droits souverains. — L'Etat inférieur ayant conservé sa personnalité, c'est à lui-même que l'on doit reconnaître, sous la réserve seulement des droits déjà concédés au protecteur, le pouvoir de disposition relativement à tout ou partie des droits de souveraineté.

Par l'effet du protectorat, l'exercice de ce droit de disposition se trouve assujéti à une autorisation du protecteur, qui peut toujours invoquer ses prérogatives, en matière de relations extérieures, pour imposer son immixtion ; mais c'est le protégé qui dispose.

On compte parmi les actes de disposition de droits

souverains : la cession partielle de territoire, avec ses conséquences relativement à la nationalité des personnes ; la constitution de servitudes internationales ; la renonciation à une prétention en matière de souveraineté ; le compromis sur des questions vitales ; la transmission du droit de protectorat à un Etat tiers ; l'abandon total des droits de souveraineté, entraînant l'extinction de l'Etat protégé.

Tous ces actes réclament, suivant nous, outre le consentement de l'Etat supérieur, celui de l'Etat subordonné parce qu'il a conservé sa personnalité et que les pouvoirs délégués à son tuteur lui donnent, il est vrai, l'administration dans le sens le plus large, mais non des droits de disposition, d'aliénation intégrale, de destruction de la souveraineté.

Tout au plus faut-il admettre que l'Etat protecteur est capable, à raison de la faible valeur de l'intérêt engagé, de consentir seul certains contrats d'un caractère transmissif mais dans lesquels les aliénations de droits souverains ont peu d'importance, tels que les échanges nécessaires à une rectification de frontière, la constitution de certaines servitudes internationales réciproques, comme le droit mutuel de pêche dans les eaux territoriales, l'établissement d'un *condominium* pour l'usage d'un cours d'eau frontière (1).

Modification au pacte de protectorat. — Le rapport de protectorat, fondé essentiellement sur la convention, ne peut se modifier, dans un sens soit restrictif soit

(1) V. Despagnet, op. cit., p. 328.

extensif, que par l'accord des mêmes volontés qui ont formé le lien. Toute modification appelle donc une convention expresse ou tacite, par suite un contrat auquel le protégé est nécessairement partie.

Cette convention entre tuteur et pupille n'a rien ici qui doive surprendre. En effet, l'incapacité de l'Etat inférieur n'est point naturelle, comme dans la tutelle du droit privé. Elle résulte d'un acte de volonté d'un organisme politique, pleinement capable à l'origine qui peut même encore, du consentement de son protecteur, recouvrer, pour l'avenir, tout ou partie de la capacité qu'il a aliénée.

Réintégration du protégé dans la pleine souveraineté. — Le protégé continuant à jouir de la personnalité internationale, conserve indéfiniment l'aptitude à récupérer, en cas de cessation du protectorat, l'exercice de tous ses droits. Sans doute la convention de protectorat est perpétuelle de sa nature, mais elle peut accidentellement cesser de produire ses effets, dans les cas qui suivent :

1° Par l'échéance du terme, si, contrairement à ce qui se produit d'ordinaire, le protectorat a été stipulé pour un temps;

2° Par la résiliation du contrat, d'un commun accord;

3° Par l'événement d'une condition résolutoire expresse;

4° Par l'événement de la condition résolutoire tacite de tout contrat synallagmatique, dans lequel il est loisible à une des parties, au lieu d'exiger l'exécution, d'opposer la résolution à l'autre qui a violé ses obligations;

5° Par la conquête que fait le protégé de son indépendance, au mépris de ses engagements.

L'Etat protégé jouit ordinairement de droits autres que ceux absolument inaliénables.

En outre des éléments indispensables à toute souveraineté, et dont nous venons de donner un aperçu, la convention de protectorat, plus ou moins restrictive de l'autonomie du protégé, lui laisse souvent l'exercice de droits souverains, susceptibles d'être mis en œuvre par l'intermédiaire d'un représentant.

C'est à chaque traité particulier de régler le départ exact de ce qui doit entrer dans les attributions respectives de l'un ou l'autre Etat.

Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion de voir, à propos des droits et devoirs du protecteur, quelles sont les attributions qui, en pratique, restent le plus souvent dans le domaine du protégé. Disons seulement que les renonciations à la souveraineté ne se présument pas plus que les renonciations à la propriété, dans l'ordre des droits privés, et que l'Etat protégé conserve pour lui tout ce dont il n'a pas été dépouillé expressément ou tacitement.

§ 2

DROITS DE SOUVERAINETÉ DÉLÉGUÉS A L'ÉTAT PROTECTEUR

Toute convention de protectorat comporte un partage de la souveraineté. L'Etat inférieur ou mi-souverain se trouve donc privé de l'exercice de certains droits, délégués par lui à l'Etat supérieur. Mais, là encore, la

personnalité du protégé demeure juridiquement distincte et reconnaissable, bien que, au point de vue pratique, elle semble parfois si effacée, spécialement en ce qui a trait à la souveraineté extérieure, qu'on la considère, à tort toutefois, comme détruite et confondue dans la personnalité de l'Etat protecteur.

Cette fausse conception tient à ce que l'action de la Puissance directrice apparaît partout comme prépondérante.

En réalité et dans la rigueur des principes, il suffit, pour que la personnalité internationale du protégé subsiste, que, partout où le protecteur remplace son pupille, il agisse en son nom et comme son représentant légal (1).

Cette représentation, au moins partielle, s'impose dans le protectorat moderne. Le droit de surveillance et de contrôle, le droit de *veto*, en un mot le rôle de *curateur* ne suffisent pas toujours.

Pour assurer au protecteur le libre et facile accomplissement de sa mission, aujourd'hui si complexe, il lui faut, en certaines matières, pouvoir prendre directement en mains les affaires du protégé et se comporter en véritable *tuteur*.

Nous retrouverons plus loin les deux régimes, souvent combinés, du simple contrôle et de la représentation, en étudiant les droits et devoirs du protecteur. Bornons-nous pour l'instant à constater le phénomène de la coexistence des deux Etats, dont l'un exerce, par délégation, des droits souverains qui appartiennent à l'autre,

(1) V. Heilborn, op. cit., *Begriff des Protektorats*, § 2, p. 55.

sans que cette immixtion du protecteur produise la confusion des deux personnalités.

Ainsi dans l'ancien protectorat de *Tahiti*, la convention de Papeete (5 août 1847) (1) confiait à la France, d'abord la souveraineté extérieure tout entière : « Toutes les relations avec l'extérieur sont abandonnées au gouvernement protecteur » (art. 35). D'autres dispositions lui attribuaient, dans le domaine de la souveraineté intérieure, le droit d'occupation militaire (art. 2), la sanction des lois (art. 24), une large coopération à la nomination des fonctionnaires et à leur révocation (art. 10, 15, 16), le commandement des troupes indigènes (art. 32), la haute police (art. 34), et, cependant, la convention reconnaissait Tahiti comme Etat *libre et indépendant*... « placé sous la protection immédiate et exclusive de S. M. le Roi des Français... »

Les protectorats français du droit des gens, tels qu'ils existent à l'heure actuelle, sont conçus d'après des données analogues ; partout l'idée de fusion entre les souverainetés se trouve écartée, d'après les termes mêmes des traités.

CHAPITRE II

DROITS ET DEVOIRS RESPECTIFS DE L'ÉTAT PROTECTEUR ET DE L'ÉTAT PROTÉGÉ

Les effets particuliers du protectorat *inter partes* dépendent avant tout des clauses de la convention lui servant de base.

(1) V. De Clercq, op. cit., t. V, p. 525.

Les stipulations que peut comprendre un accord de cette nature, étant extrêmement variables, suivant le but poursuivi, la situation plus ou moins élevée du protecteur dans la société internationale, le degré de faiblesse du protégé, une grande variété se rencontrera dans les effets.

Faut-il conclure, comme on l'a fait, de cette diversité de situation, à l'impossibilité d'établir une théorie générale du protectorat ? Nous ne le pensons pas, et cela pour les raisons que voici :

a) Il y a, en réalité, dans tous les cas, un ensemble de droits et d'obligations, liant les parties l'une envers l'autre, qui sont invariables et qui résultent de la nature même de la convention de protectorat.

b) Plus spécialement dans l'hypothèse de protectorats établis sur des pays non civilisés, se révèlent des combinaisons constantes, nécessaires, elles aussi ; un système particulier de rapport correspondant au double but à atteindre : l'expansion coloniale d'un côté, la marche vers la civilisation de l'autre. C'est, d'ailleurs, la forme du protectorat la plus usitée à l'heure actuelle.

c) Enfin, indépendamment des droits et des obligations qui dérivent de clauses formelles, rédigées dans tous les traités, en termes à peu près identiques, certains effets doivent être considérés comme tacitement visés par les parties contractantes et restés sous-entendus.

Il est donc permis de tenter une théorie du protectorat moderne, c'est-à-dire de rechercher les lois ordinaires et communes de cette relation, en les dégageant des arrangements particuliers et accidentels, considérés

comme ne pouvant résulter que d'une stipulation formelle.

DIVISION. — Lorsqu'on cherche à grouper d'une façon logique les effets du protectorat de droit des gens, on peut envisager :

1° Le but poursuivi dans l'organisation du protectorat ;

2° Les moyens qu'il emploie, autrement dit, son mode de fonctionnement ;

3° La nature même des droits de souveraineté dont il modifie ou non l'exercice.

I. — D'après le but à atteindre, les effets du protectorat devraient se grouper sous quatre chefs, correspondant à autant de catégories distinctes de droits et de devoirs de l'Etat protecteur :

a) La *protection* ou *sauvegarde* de l'Etat subordonné par l'Etat supérieur ;

b) Certains *avantages*, ordinairement accordés au protecteur, en échange des services intéressés rendus par lui au pays plus faible ;

c) La *responsabilité* du protecteur à garantir par des actes d'immixtion nécessaires ;

d) S'il y a lieu, l'*action civilisatrice* de l'Etat dominant sur l'Etat subordonné.

L'idée de la responsabilité du protecteur, parfois trop négligée, est riche en conséquences et jette beaucoup de lumière sur la théorie du protectorat : là, en effet, où est la responsabilité, là aussi doit être le pouvoir. Le protecteur est d'autant plus facilement considéré comme engagé par les actes ou les négligences du pro-

tégé, que celui-ci est moins en situation de discuter avec l'Etat supérieur, et que l'interprétation de leurs obligations réciproques est pratiquement à la discrétion du protecteur (1). Inversement, quand un Etat mi-souverain s'émancipe, l'étendue de l'indépendance qu'il acquiert se mesure à la responsabilité qu'il assume vis-à-vis des autres Puissances.

Cette première manière d'envisager notre sujet présente l'inconvénient, si l'on en veut faire la base d'une classification, de conduire à des divisions mal délimitées, en ce sens que certains effets du protectorat, tels que la représentation du protégé par le protecteur dans les relations extérieures, dépendent simultanément de différents principes et répondent à des préoccupations diverses.

Ainsi l'Etat protecteur prend en mains les relations diplomatiques de l'Etat protégé, pourquoi? La Puissance dominante agit de telle sorte, non seulement pour mieux défendre l'Etat faible, mais encore, pour retirer, avec plus de certitude, les avantages de la protection accordée, pour prévenir plus facilement les fautes dont il devrait porter lui-même la responsabilité.

Il peut arriver aussi que cette action extérieure du protecteur ait une utilité évidente pour le développement de la civilisation chez le protégé, comme, par exemple, dans les mesures internationales prises contre la traite des noirs.

(1) V. Heilborn, op. cit., *Begriff des Protektorats*, § 1, p. 39. — M. Pillet a tiré du principe une série d'importantes déductions. V. *Droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*. R. D. I. P., 1895, pp. 583 et s.

II. — A considérer les moyens employés pour atteindre le but, on voit que le protectorat du droit des gens revêt différentes formes, qui peuvent se ramener aux deux grands modes de protection des incapables : à la curatelle et à la tutelle.

Ces moyens consistent, tous les deux, en une immixtion, qui varie, de *l'assistance* et du simple *contrôle*, jusqu'à la *représentation* complète de la personne de l'Etat protégé par l'Etat protecteur. L'immixtion se manifeste par-dessus tout à propos de la *souveraineté extérieure* où elle apparaît, à la fois plus générale dans son objet et plus étendue dans ses effets.

Elle se réalise aussi, plus ou moins, dans la *souveraineté intérieure* où elle peut être plus restreinte quant à son objet, et, relativement aux effets, moins exclusive de l'action personnelle du protégé.

Mais cette distinction entre les fonctions de représentation et celles d'assistance n'aboutirait pas à une division satisfaisante des effets du protectorat, parce qu'on voit, suivant les circonstances, l'action du protecteur se produire, tantôt sous une forme et tantôt sous l'autre, dans la même matière et en vue d'atteindre le même but.

Par exemple, pour les relations extérieures, l'Etat dominant s'en fera attribuer la direction : ici, en se réservant le droit de traiter lui-même les affaires étrangères ; là, en obtenant simplement une faculté de contrôle sur la diplomatie du protégé.

III. — Un dernier mode de classement des droits et devoirs du protecteur consiste à les distribuer suivant les

divers éléments de la souveraineté auxquels ils se rapportent.

La distinction fondamentale entre la souveraineté extérieure et la souveraineté intérieure semble, au premier abord, former la division la plus simple.

Elle est assurément très logique, le rôle ordinaire du protecteur étant de s'immiscer plutôt dans les rapports internationaux que dans les affaires intérieures du protégé.

Mais une division de cette nature, réduite à ces termes, n'est pas suffisamment nette, parce qu'on ne peut pas délimiter strictement les attributions du protecteur en lui réservant tout ce qui concerne les affaires extérieures et en l'écartant de tout ce qui est relatif aux relations étrangères.

En effet :

a) La souveraineté extérieure n'est pas nécessairement, de la part du protégé, l'objet d'une délégation pour la *totalité* des éléments qui la composent ; il reste, parfois, à l'Etat subordonné, certaines attributions de cette souveraineté, telles que la négociation des traités et le droit de légation.

b) Par contre, la souveraineté intérieure n'est point à l'abri de toute immixtion de la part du protecteur, principalement dans les régions non civilisées. Dans tous les cas, un certain nombre des actes du gouvernement intérieur peuvent réfléchir au dehors, et faire naître des responsabilités d'*ordre international* intéressant personnellement le protecteur.

Il convient d'envisager successivement les divers éléments de la souveraineté, soit extérieure, soit in-

térieure, et de se demander pour chacun d'eux ce que l'Etat protecteur est tenu de faire et ce qu'il a le droit d'exiger dans ses rapports avec l'Etat inférieur.

Nous serons ainsi amenés à distinguer :

1° Dans la souveraineté extérieure du protégé :

- Le droit de conservation,
- Le droit de légation et de consulat,
- Le droit de conclure des traités,
- Le droit d'extension territoriale;

2° Pour la souveraineté intérieure du protégé :

- Le pouvoir constitutionnel,
- Le pouvoir législatif,
- Le pouvoir exécutif et administratif,
- Le pouvoir judiciaire.

§ 1

DROIT DE CONSERVATION

Dans la relation de protectorat, comme dans celle de protection simple, l'Etat supérieur est chargé de défendre le protégé contre ses ennemis du dehors; il a, de ce chef, des droits et des obligations de grande importance, et dont la mise en pratique est facilitée pour lui, en général, par la détention des pouvoirs compris dans ce que l'on appelle la souveraineté extérieure.

Bien que le pacte de protectorat soit distinct du pacte de garantie, notamment en ce qu'il diffèrent l'un de l'autre par le but, et que seul le protectorat implique un certain partage de la souveraineté, on peut dire que ce dernier contient obligation de garantie, de la part du protecteur, contre les attaques venant du dehors.

Prendre fait et cause pour son pupille, quand il a pour lui le bon droit, dans un conflit avec une tierce Puissance, est le devoir fondamental du protecteur.

Si la cause du protégé ne semble pas juste à l'Etat supérieur, celui-ci n'est pas tenu d'intervenir; son devoir est même de ne pas soutenir son pupille dans une mauvaise querelle, quelles que soient les clauses du pacte de protectorat.

Dans une alliance offensive ou défensive, la condition que les griefs de la Puissance alliée reposent sur une base juste, doit toujours être considérée comme sous-entendue.

Par contre, si le pays subordonné soutient par la force une bonne cause, le protecteur doit, dans la mesure du possible, lui porter secours : non seulement pour une guerre défensive, mais encore pour une guerre offensive, si c'est le seul moyen, d'obtenir réparation d'un tort qu'on juge suffisamment grave pour légitimer une prise d'armes.

Les clauses généralement usitées semblent, il est vrai, viser uniquement la défense contre des agressions violentes. Mais, le protectorat, raisonnablement entendu, s'étend plus loin; il doit, pour procurer la protection dans sa plénitude, tendre à obtenir, par des mesures coercitives, la réparation ou la satisfaction internationale à laquelle peut avoir droit l'Etat protégé.

Cela est surtout vrai dans les relations du protectorat moderne, alors que le protégé, n'ayant plus la disposition personnelle des divers éléments de sa souveraineté extérieure, se trouverait privé, s'il était livré à ses seules ressources, de tout moyen de coercition pour faire respecter son honneur et ses droits. L'Etat supé-

rieur exerce donc, en principe, le droit de conservation et de défense, dont le protégé a la jouissance.

De là découlent, pour le protecteur, notamment :

a) Le droit de formuler des réclamations diplomatiques, d'adresser un *ultimatum*, de déclarer la guerre au nom du protégé ;

b) Celui de diriger les opérations militaires et d'exercer le haut commandement des troupes du protégé ;

c) Celui d'occuper militairement le territoire et de tenir garnison dans les forteresses ;

d) Celui de prendre, en cas d'insuffisance des moyens de défense existants, l'initiative de mesures nouvelles, telles que : fortifications, armements, recrutement de troupes, levée d'impositions de guerre.

Investi de l'exercice du pouvoir de *négociation*, avec recours possible à la force, pour faire valoir les droits du protégé, l'Etat dirigeant devra essayer, avant tout, des modes pacifiques de solution des conflits internationaux. Il peut, par conséquent, au nom de l'Etat son pupille, demander ou accepter les *bons offices* d'une nation amie, solliciter sa *médiation* ou encore soumettre le différend à un *arbitrage* international, sauf le droit, pour le protégé, de figurer personnellement dans le compromis, s'il s'est réservé de conclure lui-même les traités sous le contrôle du protecteur, ou s'il s'agit, pour la nation inférieure, d'une question vitale.

L'Etat dirigeant dispose aussi du pouvoir de *transiger*, pour les mêmes motifs et sous les mêmes réserves.

Il a naturellement les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les *traités de paix* mettant fin à un conflit engagé.

Les *alliances offensives et défensives*, qui constituent l'un des procédés les plus usités pour la conservation et la défense des Etats, rentrent également dans les attributions du protecteur.

En cas de guerre, les droits et les devoirs de la Puissance dirigeante se mesurent, en principe, à l'intérêt légitime du protégé. Ils ne vont pas, à moins d'un traité formel d'alliance, jusqu'à imposer la solidarité, entre les deux peuples, dans les guerres que le protecteur peut avoir à soutenir uniquement pour la défense de ses intérêts propres.

De là cette conséquence que la neutralité est, au moins théoriquement, possible de la part du protégé, dans les guerres de l'Etat supérieur avec des tierces Puissances. La situation inverse ou la neutralité du protecteur dans une guerre de l'Etat inférieur ne serait pas normale, au contraire; ce qui doit toutefois s'entendre exclusivement dans l'hypothèse d'une guerre légitime, puisque la Puissance directrice n'est tenue de sortir de la neutralité pour sauvegarder son pupille qu'à cette condition.

Protection des nationaux de l'Etat protégé. — Cette protection est particulièrement nécessaire à l'extérieur, dans les Etats tiers et sur le propre territoire du protecteur. Celui-ci, représentant de son subordonné dans toutes ses relations avec le dehors, assume, par le fait même, la mission de le suppléer dans l'exercice de la protection de ses nationaux. Par suite, les agents diplomatiques et consulaires du protecteur, à l'étranger, et ses autres fonctionnaires, chez lui, auront, dans leurs attributions, la défense des personnes et des inté-

rêts des sujets protégés, comme celle de leurs propres concitoyens (1).

Il importe, en effet, que les membres de l'Etat inférieur ne soient pas privés de toute protection diplomatique et consulaire. Le rôle de la Puissance supérieure est tout tracé, l'établissement du rapport du protectorat ayant entraîné la suppression des agents extérieurs du protégé et leur remplacement par ceux du protecteur.

Les nationaux de l'Etat subordonné s'adresseront, par suite aux agents de l'Etat tuteur (2) : pour réclamer *appui* contre les actes arbitraires des autorités locales; pour leur *immatriculation*, l'établissement d'*actes authentiques*, les *certificats* et *visas de pièces*, la *délivrance des passeports*, les *renseignements* de toute nature que les sujets d'un Etat sont en droit d'obtenir de leurs consuls à l'étranger.

C'est donc le consul du pays protecteur qui prendra les mesures usitées, en cas de décès, pour la conservation des effets mobiliers, ainsi que pour la liquidation d'une succession, à l'égard d'un national du pays protégé.

Toutefois, à défaut d'un traité nouveau, les attributions des agents consulaires du protecteur relativement aux sujets de l'Etat subordonné, pourront différer de celles

(1) V. Traité avec le royaume d'Abomey, 29 janvier 1894, art. 9 : « Les habitants du royaume d'Abomey pourront circuler librement dans tous les pays administrés directement ou protégés par la France, faire séjour et s'y livrer à des opérations de commerce. Ils recevront aide et protection des autorités françaises. »

(2) Il en serait autrement si, à l'exemple de ce qui a lieu pour la République sud-africaine, le protégé jouissait exceptionnellement des droits de légation et de consulat actifs. V. Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. D. I. P., 1896, p. 42.

concernant les propres nationaux du consul, parce que le protégé, qui conserve sa personnalité internationale, peut se trouver placé sous le régime de conventions particulières que l'établissement du protectorat a respectées (1).

Les traités contiennent souvent une clause formelle consacrant les obligations de l'Etat supérieur quant à la protection diplomatique et consulaire (2), mais ces obligations devraient être admises également en l'absence d'un texte, l'intention des parties contractantes étant certaine.

On peut rattacher à ce même devoir de protection la question de l'*extradition* des sujets de l'Etat protégé, réfugiés sur le territoire de l'Etat protecteur. — S'agit-il de les livrer à l'autorité judiciaire du premier, l'Etat supérieur, non seulement peut, mais doit, selon nous, consentir l'extradition, puisqu'il est chargé de défendre les intérêts généraux du pays subordonné, et non de soutenir contre lui les intérêts particuliers de ses sujets (3).

L'extradition est-elle requise, au contraire, par un Etat tiers, la Puissance protectrice doit se comporter comme tenant la place du protégé et, par suite, refuser l'extradition, si la législation de ce dernier est contraire à l'extradition des nationaux (4).

(1) V., sur l'incident de Florence en 1838 et la protection des sujets tunisiens, *Journal Clunet*, 1883, p. 57.

(2) V. traité du Bardo du 12 mai 1881, art. 6, pour la Tunisie; traité de Hué du 6 juin 1884, article 1, pour l'Annam.

(3) Les formalités de l'extradition peuvent d'ailleurs être simplifiées entre protecteur et protégé. V. pour les Tunisiens réfugiés en Algérie la convention franco-tunisienne du 17 mai 1884.

(4) V. Souchon, *Journal Clunet*, 1894, p. 763.

S'agit-il enfin pour l'Etat protecteur de se faire remettre à lui-même, ou d'arrêter, par ses agents, le sujet du protégé, les pouvoirs de l'Etat dirigeant, en cette matière, dépendront du traité de protectorat. Si ce traité ou les conventions postérieures ne donnent pas à l'Etat tuteur un droit de juridiction sur les indigènes, le protecteur ne pourrait être admis à se faire livrer le sujet de l'Etat protégé qu'au moyen d'une extradition (simplifiée dans ses formes), puisqu'il y a deux Puissances distinctes en présence ; et on sait que le plus souvent l'extradition est refusée pour les nationaux de l'Etat requis.

Il faut décider autrement si le protecteur a reçu un pouvoir de juridiction criminelle sur les sujets de l'Etat protégé, et que ses juges soient compétents dans l'espèce ; les autorités du protecteur arrêteront alors directement le sujet du pays subordonné, comme étant leur justiciable (1).

§ 2

DROIT DE LÉGATION ET DE CONSULAT

Une des prérogatives les plus essentielles de la souveraineté est le droit d'envoyer des représentants diplomatiques et des consuls chez les nations étrangères et d'en recevoir d'elles. C'est en même temps, à raison de son importance, un des privilèges dont le protecteur

(1) V. Souchon, loc. cit. En Tunisie les indigènes sont justiciables des tribunaux français pour les délits commis contre des Français ou des étrangers protégés (Décr. beylical, 2 sept. 1885).

enlève généralement, au moins pour une large part, l'exercice à l'Etat protégé, et qu'il se fait déléguer à lui-même, afin d'arriver à diriger plus facilement la politique de son subordonné.

Le droit de *légation* actif et passif, qui a plus d'un rapport avec le droit de *consulat* actif et passif, en diffère cependant assez profondément pour qu'il soit nécessaire de traiter séparément de l'un et de l'autre. Nous parlerons d'abord du droit de légation.

I. — DROIT ACTIF ET PASSIF DE LÉGATION.

Avec les liens si étroits, que crée entre les contractants le protectorat moderne, il n'est pas possible que le protégé exerce son droit de négociation, et, par suite, son droit de légation d'une façon tout à fait indépendante du protecteur. L'envoi et la réception d'agents diplomatiques par l'Etat subordonné, en dehors de toute participation de la Puissance dirigeante donneraient lieu, presque fatalement, de la part du protégé, à des négociations compromettantes pour le protecteur. Celui-ci serait exposé à se trouver involontairement en présence de faits accomplis, dont il aurait cependant à subir les conséquences les plus redoutables au point de vue international, sans les avoir préparés ni approuvés; peut-être sans les avoir même connus. Il serait en péril, notamment, de devenir, par surprise, l'adversaire d'un Etat, qu'il croyait devoir ménager, ou, par contre, de s'unir d'intérêt avec une Puissance dont il se souciait peu de rechercher l'alliance.

L'engagement de défendre un Etat contre ses adversaires éventuels comprend implicitement celui d'arrêter,

s'il est possible, toute guerre à ses débuts, et la réserve tacite de veiller à ce que cet Etat ne se jette pas lui-même dans des provocations inutiles.

Autrement dit, le protecteur entend figurer désormais dans les relations diplomatiques du protégé, soit en en prenant l'entière direction, soit, au moins, en les soumettant à une rigoureuse surveillance.

Il y a cependant, comme nous le verrons, une certaine partie des droits de légation que la Puissance dirigeante peut, sans inconvénient, laisser à son pupille, et se trouve même dans la nécessité de lui laisser.

Des distinctions sont d'ailleurs nécessaires, d'une part, entre le droit de légation *dans les rapports du protégé avec le protecteur* et le même droit *dans les rapports du protégé avec les Puissances tierces*; d'autre part, entre le droit *actif* de légation et le droit *passif*.

En effet, les rapports diplomatiques entre l'Etat supérieur et l'Etat subordonné sont d'une nature particulière, soit parce qu'ils comportent une inégalité de situation que l'on ne rencontre pas dans les cas ordinaires; soit parce que, loin d'échapper à l'action du protecteur, comme il pourrait arriver des relations avec les Etats tiers, ils sont placés sous son influence prépondérante.

D'un autre côté, le droit actif et le droit passif de légation ne sont pas toujours traités de la même manière dans le pacte de protectorat : le droit d'envoyer des agents diplomatiques et celui d'en recevoir, peuvent ne pas peser du même poids dans les préoccupations du protecteur relativement aux relations extérieures du protégé; et le traité de protectorat sera,

suivant le cas, plus ou moins exigeant au point de vue des sacrifices imposés à l'indépendance de l'Etat faible, dans l'intérêt de l'Etat fort. Il faut aborder successivement ces différents points de vue.

1° Droit de légation dans les rapports avec l'Etat protecteur.

a) Droit actif de légation. — Nul motif sérieux ne s'oppose à ce que le protégé ait la faculté d'envoyer à son protecteur un représentant diplomatique à titre accidentel; cette ambassade ou mission extraordinaire est ainsi dans la catégorie des droits conservés par le protégé. Il en peut être autrement des missions permanentes : la présence continue d'un agent diplomatique du protégé dans la capitale du protecteur, amenant un contact inévitable avec les agents des autres Etats, peut constituer, pour la politique du protecteur, une cause d'embarras et de danger; outre que l'admission d'une légation permanente du protégé sur le pied des autres Etats, s'accorderait mal avec le rang inférieur où la Puissance dirigeante entend le laisser.

L'Etat supérieur a tout intérêt à communiquer, d'une façon à la fois plus discrète et plus indépendante, avec l'Etat subordonné, sur le territoire même de celui-ci, par l'intermédiaire du résident, placé auprès de lui spécialement pour le contrôler.

Aussi, le plus généralement, le protégé est-il privé du droit de légation permanente, même auprès de la Puissance supérieure. Ce n'est que bien rarement qu'il est dérogé au principe. Ainsi la République de Cracovie jouissait, en fait, de ce droit, auprès des trois

Cours protectrices (1), ce qui peut s'expliquer par une pensée de défiance et de surveillance réciproque entre les protecteurs, qui entretenaient eux-mêmes des résidents distincts à Cracovie.

Le traité de 1875 entre la Russie et la Boukharie, admet l'envoi d'un représentant de l'Etat protégé auprès de l'autorité russe à Trachkend, *aux frais de la Russie* (2). Le traité du 15 mars 1874 entre la France et l'Annam, permettait (art. 20) à l'Etat subordonné, d'entretenir un résident auprès du gouvernement français à Paris, ou auprès du gouverneur de la Cochinchine à Saïgon (3). Mais, ce sont là des stipulations exceptionnelles.

b) Droit passif de légation. Rôle du résident.

Si le protecteur n'a pas besoin d'avoir auprès de lui un représentant du protégé, il est, par contre, obligé d'entretenir auprès de ce dernier un *agent diplomatique*, dont l'intermédiaire est d'autant plus indispensable que l'Etat subordonné n'envoie pas lui-même de représentant.

Ce fonctionnaire diplomatique du protecteur devient, dans la pratique, le plus généralement sous le nom de *résident* (4), parfois sous celui de *commissaire* (5) ou

(1) V. Engelhardt, R. D. I., 1895, p. 472.

(2) V. de Martens, *Dr. intern.*, t. II, p. 31.

(3) De Clercq, *op. cit.*, t. XI, p. 144.

(4) Il y a un résident *général* de France à Tunis, en Annam, au Tonkin et au Cambodge. En Tunisie, le résident général a sous son autorité des « contrôleurs civils ». En Annam, au Tonkin et au Cambodge, les résidents généraux, placés au-dessus des simples résidents, sont eux-mêmes subordonnés à un gouverneur général de l'Indo-Chine.

(5) Tel était le lord commissaire anglais auprès des îles Ioniennes; le commissaire français à Tahiti.

de *chef du protectorat* (1), l'*agent principal de fonctionnement du protectorat* ; son action s'étend, non seulement aux relations extérieures du protégé, mais encore à sa souveraineté intérieure.

Il est à la fois *agent diplomatique*, jouissant de toutes les prérogatives et immunités réservées par les conventions internationales aux représentants de la classe à laquelle il appartient, et *agent administratif*, chargé d'exercer, dans la mesure réglée par les traités, l'ingérence du protecteur dans les droits de souveraineté du protégé, sans être cependant assimilable, en principe, à un ministre de l'Etat subordonné, dont il n'est nullement le fonctionnaire.

Il y a toutefois une charge du pays protégé, que le résident se trouve naturellement appelé à remplir, puisque la Puissance qui l'envoie dirige les relations extérieures de l'Etat auprès duquel il est envoyé, c'est la fonction de ministre des affaires étrangères du protégé.

Ce rôle mixte et complexe du résident a été ainsi défini :

« Le résident est considéré comme le ministre des affaires étrangères du pays protégé et l'est effectivement, alors même que le protégé conserve partiellement l'exercice de ses droits.

« Il correspond exclusivement avec le protecteur quand celui-ci exerce tous les droits du protégé. Lorsque ce dernier dispose encore de ses relations diplomatiques, le résident en a la haute direction. Sa principale fonction

(1) Par exemple, pour la Côte des Sômalis.

consiste à veiller d'une façon constante à ce que la politique étrangère du protégé ne s'exerce que sur les instructions et d'après les vues du protecteur. Or, sa mission de surveillance ne peut être remplie avec succès, que s'il préside lui-même à la direction des affaires étrangères du protégé, ou se trouve mis officiellement au courant de tous ses détails.

« Le résident veille également à ce que la *gestion intérieure* du protégé n'ait rien de contraire aux intérêts du protecteur.

« Envisagée dans toute son étendue, la situation du résident paraît supérieure à celle du protégé même.

« Il constitue, en quelque sorte, à lui tout seul, un pouvoir de juridiction supérieure auquel il est loisible de recourir par voie d'appel, mais dont on ne peut appeler.

« Il peut, par son habileté, parvenir à exercer une influence prédominante dans tous les ressorts du gouvernement protégé.

« Il sert deux maîtres, en défendant les intérêts du protégé selon les vues du protecteur. Il sert le protégé, comme le *maire du palais* de l'époque franque servait son roi, c'est-à-dire, d'une façon purement nominale, alors qu'en réalité il le commande (1). »

Il importe essentiellement au protecteur que l'autorité du résident soit hors de conteste et que rien ne puisse entraver son action. L'Etat protégé ne peut évidemment pas refuser, comme un Etat pleinement souve-

(1) Heilborn, *Das volkerrechtliche Protektorat*, § 1, pp. 135, 136 et 137.

rain en aurait le droit strict, l'établissement de cette mission permanente, plus nécessaire ici que partout ailleurs. Ce serait la violation d'un devoir primordial du protégé, qui doit être en rapport permanent avec le protecteur.

Le protégé peut-il du moins refuser telle personne comme résident? La raison indique que le protecteur, dans son intérêt, doit faire choix, autant que possible, d'une « *persona grata* ». Mais, en cas de conflit à ce sujet, le protégé devrait céder, puisqu'il est subordonné, et que le droit de refus, s'il était admis du côté de l'Etat inférieur, tiendrait en échec le droit pour la Puissance dirigeante d'avoir un résident.

Afin d'assurer l'autorité de la Puissance protectrice, spécialement en des régions non civilisées, les traités ont pris parfois des précautions particulières tendant à donner au représentant de l'Etat supérieur, plus de prestige (1) ou plus de sécurité (2).

Dans les protectorats à leurs débuts ou n'ayant qu'une faible importance, les fonctions diplomatiques de cette nature peuvent être accessoirement conférées à des agents autres qu'un résident, et rattachées, ne fût-ce que par économie, à des services administratifs d'une autre nature. Le gouverneur d'une colonie peut être chargé de l'exercice du protectorat sur un territoire

(1) « Le résident français aura au Cambodge le rang de grand mandarin, etc. » (Traité de Houdong, 11 août 1863, art. 3.) — « Le résident général aura droit d'audience privée et personnelle auprès de S. M. le Roi d'Annam » (Traité de Hué, 6 juin 1884, art. 5).

(2) Le droit d'occupation militaire, au moins partielle, le droit pour le résident d'avoir une escorte militaire, sont stipulés dans différents traités.

voisin. Il en était ainsi, primitivement, du gouverneur de la Cochinchine vis-à-vis du Cambodge; ainsi en est-il encore du gouverneur du Sénégal à l'égard de certains protectorats d'Afrique, du gouverneur du « Dahomey et dépendances » pour l'exercice du protectorat sur les territoires de l'intérieur compris dans la zone d'influence française, notamment, pour les royaumes d'Allada et d'Abomey (1).

2° *Droit de légation dans les rapports avec les Etats tiers.*

a) *Droit de légation actif.* — L'intérêt du protecteur exige ici que pour mettre son influence à l'abri des intrigues et des tentatives de défection, il intervienne d'une façon prédominante dans la politique extérieure de ce dernier et se constitue, à l'aide de ses propres agents diplomatiques, l'intermédiaire obligé entre le protégé et les tierces Puissances. Citons comme exemple, à cet égard, les protectorats russes de Khiva (2) et de Bokhara (3).

C'est seulement par exception que le protégé, à l'imitation de ce qui était autrefois admis dans les traités de *protection simple* et dans les rapports de *vassalité*,

(1) D. 22 juin 1894, réglant l'organisation et d'administration du Dahomey et dépendances.

(2) Le Khanat de *Khiva* a, par le traité du 25 août 1873, renoncé à entretenir des relations directes avec les Etats voisins. A plus forte raison, doit-il en être ainsi pour les autres. V. F. de Martens: *Dr. intern.*, t. I, p. 346. — Gotha, 1895, p. 1236.

(3) Le Khanat de *Bokhara*, en vertu d'un traité de 1873, n'entretient de relations diplomatiques qu'avec la Russie; les étrangers ne peuvent pénétrer en Bokharie qu'avec des passeports russes. V. F. de Martens, op. cit., t. II, p. 31. — Gotha, 1895, p. 1235.

conserve le droit d'envoyer des représentants diplomatiques auprès des Etats tiers. Ainsi le Transvaal, dont la condition mal définie confine à la vassalité peut-être autant qu'au protectorat, jouit, à cette heure, du droit de légation (1).

b) *Droit de légation passif*. — Généralement le protégé n'est pas admis à recevoir d'autres agents diplomatiques que ceux du protecteur, ou ne peut les recevoir qu'avec l'approbation de l'Etat supérieur lui-même (2). On rencontre toutefois quelques cas où le droit passif de légation a été conservé au protégé; et cette situation privilégiée peut être considérée comme une concession faite aux Puissances qui ont des intérêts à défendre dans le pays, et ont vu avec déplaisir l'établissement du protectorat (3). Citons comme exemple le régime suivi en Tunisie où les consuls, délégués par les Etats tiers, sont restés investis d'un caractère diplomatique, ce qui s'explique par plusieurs considérations :

1° Le pays protégé était un pays de capitulations; en abandonnant le privilège de la juridiction consulaire, les Puissances chrétiennes ont conservé une partie des avantages que les capitulations avaient attribués à leurs consuls;

2° La régence de Tunis conservait le droit de négocier

(1) Convention de Londres du 27 février 1884. Au contraire, le traité de Prétoria, du 3 août 1881, chargeait le résident anglais de toutes les relations avec l'extérieur. V. Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. G. D. I. P., 1896, pp. 26 et s.

(2) V. pour Tahiti : traité de 1847, art. 35, 36, 37; pour le Camodge : traité de 1863, art. 4; pour l'Annam : traité de 1884, art. 1; pour Madagascar : traité de 1885, art. 1; traité de 1895, art. 3.

(3) V. Despagne, op. cit., p. 321.

cier et de conclure des traités, sauf l'approbation de la France ; il fallait donc laisser le gouvernement tunisien en contact avec des représentants d'Etats étrangers, en Tunisie, puisqu'il ne jouissait plus du droit d'entretenir personnellement des représentants auprès de ces Etats ;

3° La participation du résident français aux négociations suffit pour écarter tout danger de défection de la part du protégé.

II. — DROIT ACTIF ET PASSIF DE CONSULAT.

La question du droit actif et passif de consulat est liée intimément à celle du droit de légation.

Le consul, il est vrai, n'est pas un représentant de l'Etat qui le délègue, sauf dans les pays où il est nommé avec le caractère diplomatique et cumule la double fonction de consul et d'agent diplomatique.

Il semble, par suite, que ce qui a trait au droit d'envoyer et de recevoir des consuls n'intéresse pas les *relations extérieures*, mais uniquement la *souveraineté interne*. Cependant une connexité étroite existe entre l'exercice actif et passif du droit de consulat et l'exercice du droit de légation, car, dans l'un et l'autre cas, deux souverainetés distinctes entrent en rapport et prennent contact.

a) Le consul a, sans doute, pour mission de protéger les nationaux étrangers dans leurs intérêts privés, mais, en se *mettant en relation avec les autorités locales*, qui dépendent d'une souveraineté différente de celle dont il a reçu mandat.

b) Le consul remplit ses fonctions en exécution des traités passés entre les deux Etats, en matière d'intérêts

privés (conventions consulaires et autres), et se trouve spécialement chargé d'en surveiller l'application. Il s'agit bien là de faits intéressant deux souverainetés.

c) Dans la pratique actuelle, le consul n'est pas seulement un protecteur officieux pour les nationaux de l'Etat qui le désigne, il est officiellement reconnu comme exerçant certains pouvoirs rentrant dans l'exercice de l'autorité publique, et jouit d'immunités lui permettant de déroger à la commune loi locale.

d) En outre, le consul moderne est un agent d'information politique et économique.

e) Dans certains cas à la protestation d'un consul s'associent celles des consuls des autres Puissances, ce qui grandit singulièrement l'importance d'une affaire consulaire.

f) Le consul peut même faire appel, de sa propre autorité, aux forces navales de son pays.

Ces diverses considérations démontrent que l'existence d'un consulat, ainsi que le choix du consul, sont choses intéressant directement les rapports d'Etat à Etat et non point seulement l'administration intérieure.

La Puissance dirigeante, chargée des relations extérieures du protégé, s'immiscera donc, à juste titre, dans son droit actif et passif de consulat.

1° Droit de consulat dans les rapports avec l'Etat protecteur.

Rien, dans les principes du protectorat, ne s'oppose à l'envoi *réciproque* de consuls entre le protecteur et le protégé, puisque l'on trouve en présence deux souverainetés distinctes et que les nationaux de chaque Etat

peuvent avoir besoin de protection dans l'autre, où ils sont *étrangers*.

Reconnaissons toutefois que l'union et, pour ainsi dire, la communauté des intérêts entre les deux pays pourra apporter aux règles ordinaires certaines modifications.

a) Droit actif de consulat. — Qu'un Etat protégé possède des consulats chez le protecteur, cela se conçoit théoriquement (1); mais, d'ordinaire, les choses se passent autrement dans la pratique, soit que le pays inférieur, généralement de faible importance ou de nulle civilisation, n'ayant pas eu de consuls antérieurement au protectorat, n'éprouve pas le besoin de cette institution; soit que la demi-sujétion dans laquelle se trouvent les nationaux du protégé par rapport au protecteur, les fasse considérer comme suffisamment garantis, en qualité de clients ou d'hôtes, dans l'Etat supérieur, par le jeu ordinaire des institutions locales; soit, enfin, que l'on considère, non sans raison, comme illogique, pour le pays dirigeant, d'admettre chez lui des consuls du protégé quand il supprime les consuls de celui-ci chez les autres (2).

b) Droit passif de consulat. — L'établissement de consulats, par le protecteur chez le protégé, a sa raison d'être après comme avant le traité de protectorat (3).

Le pays protégé est territoire étranger pour le pro-

(1) Le Transvaal a un consul à Londres. V. Heilborn, R. D. I. P., 1896, p. 42.

(2) V. Despagne, op. cit., p. 323.

(3) La France a un consul à Tunis.

tecteur, non pas seulement en théorie mais encore pratiquement, en ce sens que les institutions locales n'étant pas supprimées par le protectorat, les sujets de l'Etat supérieur ont besoin d'un consul pour les assister auprès des autorités indigènes et suppléer en quelque manière, pour eux, les institutions de leur patrie, par exemple en remplissant les fonctions de notaire, d'officier de l'état civil, etc.

Les consuls du protecteur auront, le plus souvent, en outre de la protection de leurs nationaux, celle des étrangers, dépourvus de consuls (1).

L'établissement du protectorat, s'il n'amène pas la suppression des fonctions consulaires, peut cependant modifier la compétence des consuls, en introduisant dans le pays certaines institutions de la Puissance protectrice (2).

2° Droit de consulat dans les rapports avec les Etats tiers.

L'envoi réciproque de consuls entre le protégé et les Etats tiers présente des difficultés analogues à celles que rencontre le droit de légation exercé par le protégé lui-même, difficultés qui tiennent au danger pour le protecteur de voir sa politique entravée par des relations internationales que l'Etat subordonné entretiendrait en dehors de lui.

(1) V. pour les Brésiliens à Tunis, tribunal civil de Tunis, 7 janvier 1895. *Journal Clunet*, 1895, p. 1065.

(2) Jugé, par exemple, que pour l'application de l'art. 245, Code comm., relatif au dépôt du rapport de mer par le capitaine d'un navire français, le territoire *protégé* devait être traité comme un port de France, par suite de l'existence d'un greffe de tribunal français, Tunis, 9 mars 1893. *Journal Clunet*, 1893, p. 1195.

On conçoit toutefois que le droit de consulat soit traité autrement que le droit de légation, et que le premier soit accordé au protégé plus facilement que le second (1).

a) Droit actif de consulat. — Pour l'envoi de consuls chez un Etat tiers la difficulté se trouve supprimée, en fait, grâce à la clause du traité attribuant au protecteur la mission exclusive de représenter, par ses propres agents, l'Etat subordonné, dans ses relations extérieures; et de protéger, par ses fonctionnaires diplomatiques ou consulaires, les nationaux de ce même Etat.

Ainsi, le pays protégé n'envoie pas de consuls chez les Puissances tierces, parce que les consuls de l'Etat protecteur sont en même temps les siens propres (2).

b) Droit passif de consulat. — Quant à la réception de consuls étrangers chez le protégé, l'Etat protecteur a un double pouvoir :

1° Celui d'accorder ou de refuser l'établissement du consulat, sauf toutefois le cas où des traités antérieurement passés constitueraient à cet égard, au profit de l'Etat étranger, un droit acquis, sous forme de servitude internationale, comme le régime des capitulations en Tunisie;

2° Celui d'accorder ou de refuser l'*exequatur* au consul désigné (3).

(1) V. Heilborn, op. cit., Die Stellung des Oberund-Unterstaates dritten staaten gegenüber, § 1, p. 93.

(2) V. pour les îles Ioniennes : Engelhardt, R. D. I., 1895, p. 55.

(3) Le traité de 1863, entre la France et le Cambodge, énonçait formellement la nécessité d'une entente avec le gouvernement protecteur pour l'admission d'un consul étranger.

Ce dernier droit, qui avait fait l'objet de contestations au sujet du protectorat de Madagascar (1), résulte évidemment du pouvoir général de direction des relations étrangères, qui appartient à l'Etat supérieur (2).

§ 3

DROIT DE CONCLURE DES TRAITÉS

Pour exercer d'une façon régulière et avec sécurité sa mission de sauvegarde, l'Etat protecteur doit avoir la haute main sur les négociations et les traités, dans lesquels le protégé se trouve intéressé.

Bien que, par suite du maintien de sa personnalité internationale, l'Etat subordonné conserve théoriquement le pouvoir de traiter avec les autres Puissances, cette faculté reçoit en réalité, du fait de la convention de protectorat et de la tutelle qui en résulte, de profondes restrictions. On peut poser à ce sujet les trois règles suivantes :

En principe, aucun traité intéressant le protégé ne doit être conclu sans l'intervention du protecteur, investi d'un pouvoir général de direction ou de surveillance sur les droits de souveraineté extérieure de son pupille.

L'intervention du protecteur peut se produire sous deux formes, rappelant la tutelle et la curatelle, c'est-à-dire tantôt par une représentation totale du protégé,

(1) V. R. D. I. P., 1894, p. 288.

(2) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 321.

tantôt par une approbation nécessaire de l'acte passé par l'Etat mineur personnellement.

L'Etat protecteur ne saurait écarter le concours du protégé, quand il s'agit de disposer de tout ou partie des droits souverains que ce dernier a conservés.

I. — La Puissance dirigeante a, d'ordinaire, le droit de s'opposer à ce qu'un accord quelconque soit conclu sans son consentement, par l'Etat pupille.

Le protectorat moderne, bien différent en cela de l'ancienne protection qui n'entraînait pas d'assujettissement, repose sur le principe d'une haute direction des affaires extérieures du protégé par le protecteur.

C'est l'idée maîtresse qui domine les diverses formules usitées dans l'établissement du rapport de protectorat :

« Toutes les relations avec l'extérieur sont abandonnées au gouvernement protecteur (1). »

« La France représentera l'Annam dans toutes ses relations extérieures (2). »

« Un résident représentant le gouvernement de la République présidera aux relations extérieures (3). »

« Un résident sera chargé des relations extérieures (4). »

« Le bey s'engage à ne conclure aucun acte ayant le caractère international sans en avoir donné connaissance

(1) Tahiti, convention de 1847, art. 35.

(2) Annam, traité de 1884, art. 1.

(3) Madagascar, traité de 1885, art. 2. — Pour le Cambodge, les traités sont muets, mais la délégation des droits de souveraineté extérieure au protecteur résulte virtuellement de la clause exigeant une entente entre les deux gouvernements pour la simple admission des consuls (traité de 1863, art. 4).

(4) Iles Wallis, traité du 19 nov. 1886. De Clercq, op. cit., t. XVII p. 279.

au gouvernement de la République française et *sans s'être entendu préalablement avec lui* (1). »

Les traités de protectorat passés avec des Etats barbares, comme le royaume d'Abomey, négligent le plus souvent de parler des relations extérieures, à raison, sans doute, de ce qu'elles sont à peu près nulles. La délégation de pouvoirs en cette matière est alors sous-entendue.

II. — En ce qui concerne les formes de l'ingérence du protecteur dans les traités, le mode le plus usité est celui qui suppose les plus grands pouvoirs et le rôle de tuteur proprement dit chez le protecteur ; celui-ci représente le protégé et peut se passer, en conséquence, de son concours dans les traités, pour l'obliger, sans s'obliger lui-même autrement que comme tuteur. Tel est le cas, par exemple, du protectorat sur l'Annam.

L'autre forme, celle qui rappelle la curatelle, en admettant la présence du protégé au contrat et même son action directe, sauf l'approbation de la Puissance dirigeante, comprend deux types distincts.

Tantôt l'Etat mineur agit avec l'assistance de l'Etat protecteur ou, ce qui revient au même, après entente préalable, avec lui, comme pour la Tunisie, suivant la clause précitée.

Tantôt l'Etat mineur agit seul et spontanément, mais avec une capacité subordonnée à une approbation ultérieure, qui peut être tacite et résulter d'un délai écoulé sans *veto* de la part de la Puissance protectrice, comme

(1) Tunisie, traité de 1881, art. 6.

pour le Transvaal, dont les traités peuvent être paralysés par une opposition du gouvernement britannique, signifiée à la République dans les six mois de leur notification à ce gouvernement (1).

Ici l'intérêt bien entendu d'un pays protégé est de ne pas procéder à la conclusion d'un traité sans avoir pressenti la Puissance protectrice, afin d'éviter un refus d'approbation.

Quand les négociations doivent être conduites d'un commun accord, comme en Tunisie, le résident, délégué par le protecteur, est tout indiqué pour le représenter.

C'est ainsi qu'on peut voir le résident signer un traité du protégé, en qualité de ministre des affaires étrangères de ce dernier (2).

On arrive encore au même résultat, si l'on prend une même personne pour plénipotentiaire des deux pays (3).

Enfin, une marche plus simple encore peut être suivie, avec le consentement exprès ou tacite de l'Etat protégé : au lieu de faire figurer un représentant spécial du protégé, le protecteur peut lui-même stipuler directement à la place du pays inférieur, en énonçant qu'il agit au nom de ce dernier. Ainsi la déclaration du 20 juin 1888, étendant à la Tunisie la convention d'extradition franco-belge, a été échangée entre le gouverne-

(1) V. Westlake, *L'Angleterre et la République sud-africaine*, R. D. I., 1896, p. 276.

(2) V. l'acte d'accession du bey à la convention postale universelle du 1^{er} juin 1878. De Clercq, op. cit., t. XIV, p. 43.

(3) Dans la convention d'Union postale universelle du 4 juillet 1891, le plénipotentiaire du bey de Tunis était l'un des plénipotentiaires de la France. De Clercq, t. XIX, p. 114.

ment français « agissant *au nom* du gouvernement de S. A. le bey de Tunis » et le gouvernement belge (1). La validité du traité, en pareil cas, est fondée sur la théorie du mandat tacite ou celle de la gestion d'affaire.

Quelque générale que soit, dans la pratique du protectorat moderne, l'incapacité du protégé en matière de traités, on rencontre des exemples d'une capacité relative laissée à l'Etat subordonné, soit pour certaines matières, soit à l'égard de certains Etats tiers.

Ainsi, avant le régime établi par le traité de 1884 et sous l'empire du traité du 15 mars 1874, l'Annam pouvait librement faire des traités de commerce, à la double condition, toutefois, qu'ils ne fussent pas en désaccord avec celui conclu entre la France et l'Annam et que le gouvernement français en eût été préalablement informé (2).

Actuellement encore la République sud-africaine n'a pas besoin de l'approbation du gouvernement britannique, pour les conventions passées avec la République d'Orange (3).

III. — Alors même que l'Etat protecteur a les pouvoirs les plus étendus pour représenter à lui seul le protégé dans ses traités, on ne peut évidemment se passer de ce dernier, quand il s'agit d'obtenir de lui la renonciation à un droit qu'il s'était réservé.

Tel serait le cas d'une convention, contenant transmission du droit actif de protectorat à un nouveau pro-

(1) V. De Clercq, op. cit., t. XVIII, p. 54.

(2) Art. 3, De Clercq, op. cit., t. XI, p. 144.

(3) Convention de Londres du 27 février 1884, art. 4., R. D. I., 1896, p. 276.

tecteur substitué à l'ancien, et plus généralement, de tout acte modificatif du pacte originel de protectorat. En semblable hypothèse, l'Etat mineur doit figurer personnellement pour disposer de lui-même, par des plénipotentiaires qu'il a directement investis de leur mandat.

Mentionnons, à ce propos : la convention de Hué, du 18 février 1885, entre la France et l'Annam, sur le régime des mines de ce dernier pays, accord dans lequel le résident signe pour la France, et deux plénipotentiaires spéciaux pour l'Etat protégé (1) ; la convention de la Marsa, du 8 juin 1883, entre la France et la Régence de Tunis, modificative du régime du protectorat, et où se rencontrent les signatures du résident, pour la France, et du bey lui-même, pour la Régence (2).

Concluons, sur ce point, par une remarque générale. L'immixtion du protecteur dans les négociations et les traités du protégé, lorsqu'elle arrive à se produire sous une forme où celui-ci disparaît, c'est-à-dire, lorsqu'il y a tutelle ou même simplement mandat tacite ou gestion d'affaire, donne au protectorat les apparences extérieures d'une annexion avec maintien des institutions locales.

La vie internationale du protégé ne se manifestant plus par des actes personnels, et se réfugiant en quelque sorte dans des formules diplomatiques où il est dit que le protecteur agit au nom d'autrui, la distinction entre le protectorat du droit des gens et le protectorat administratif devient plus théorique que pratique.

En droit, cependant, la distinction subsiste encore, et

(1) V. De Clercq, op. cit., t. XV, p. 748.

(2) V. De Clercq, op. cit., t. XIV, p. 244.

c'est à ce principe qu'il faudra toujours remonter quand surgiront des discussions et des conflits.

§ 4

DROIT D'EXTENSION TERRITORIALE

Un Etat souverain n'a pas seulement le droit de se conserver et d'entretenir des relations avec les autres personnes internationales ; il a aussi celui de se développer par tous les modes légitimes d'accroissement, en réalisant des acquisitions nouvelles, au point de vue de la souveraineté.

Que devient ce droit pour l'Etat mi-souverain soumis à un protectorat ? Est-il capable d'acquérir ? A qui, de lui ou du protecteur, profitera l'acquisition ?

Pour les accroissements qui s'opèrent par la voie des traités, la question rentre dans la précédente : le traité est valable s'il remplit les conditions requises, notamment au point de vue de la capacité des parties, et c'est à celles-ci à préciser l'étendue des droits acquis par l'Etat protégé. Suivant les cas, l'objet de l'acquisition sera, ou non, assimilé, pour le régime, aux autres parties de l'Etat agrandi.

Il est à noter que la convention, passée régulièrement avec le pays protégé, pourrait établir à son profit, au lieu d'un droit de souveraineté, un simple droit de protectorat sur un autre Etat. Dans ce cas, la Puissance protectrice de celle qui étend son influence, deviendra

la protectrice au second degré de celle qui passe sous le protectorat d'un Etat lui-même protégé (1).

Cette situation complexe s'est déjà présentée pour le Swaziland, dans un traité de 1893, qui plaçait, provisoirement du reste, ce royaume sous la protection collective, et de la Grande-Bretagne, et de la République sud-africaine, elle-même protégée par la Grande-Bretagne (2).

Au sujet de l'acquisition en souveraineté, par occupation, d'un territoire n'appartenant à aucun Etat, on s'est demandé si la souveraineté profitait au pays protecteur ou au pays protégé (3).

Ce n'est point, suivant nous, le cas de faire revivre la théorie romaine qui reportait le bénéfice de l'acquisition faite par les personnes *alieni juris* sur la tête de celui en la puissance duquel elles se trouvaient. La solution rationnelle paraît être celle-ci : à défaut de stipulations spéciales, dans le traité de protectorat, l'Etat protégé, réalisant une occupation territoriale, est présumé agir pour son compte, avec le consentement tacite du protecteur, qui aurait pu s'y opposer ; le pays protégé est donc agrandi d'autant, mais le pays protecteur voit son droit de protectorat actif, étendu aussi dans la même proportion.

(1) Au temps où l'on pratiquait la protection simple une combinaison analogue s'était rencontrée. Ainsi Gênes, protégée par le roi de France, protégeait Monaco. V. Engelhardt, R. D. I. P., 1895, p. 502.

(2) V. Gotha, 1895, p. 1257. — Une nouvelle convention du 10 déc. 1894, entre les deux Etats protecteurs, remet tous les pouvoirs de protection et d'administration à la République sud-africaine. — V. R. D. I. P., 1895, *Documents*, p. 13.

(3) V. Jèze, *Occupation*, p. 213, qui d'ailleurs ne résout pas la question.

§ 5

POUVOIR CONSTITUTIONNEL

De droit commun, le protectorat respecte l'autonomie intérieure de l'Etat protégé, et c'est par exception seulement qu'il peut s'ingérer dans les affaires de ce dernier, lorsqu'elles ne se rattachent pas à sa vie internationale. L'idéal serait même de respecter pleinement son indépendance intérieure.

Mais, nombreuses sont les exceptions, soit en vertu d'une convention tacite accordant au protecteur tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa tâche, susceptible parfois d'une grande extension, surtout quand la protection s'adresse à un Etat non civilisé ; soit en vertu de clauses expresses du traité.

L'autonomie est particulièrement précieuse à un Etat, dans le domaine de ses lois ou coutumes constitutionnelles, qui doivent correspondre à ses traditions, à son tempérament, à ses goûts, beaucoup plus qu'aux préférences du protecteur ; c'est là surtout qu'une intervention étrangère, quelque bien intentionnée qu'elle soit, peut être vexatoire et fatale à la paix publique.

Examinons les différentes situations, que le traité de protectorat peut faire aux Etats contractants, à ce point de vue, ainsi que les droits et devoirs qui en résultent pour le protecteur.

I. — Il y a des cas, et ce sont les plus fréquents, où le traité reste muet sur le rôle de l'Etat supérieur, relativement à la Constitution du protégé.

Comme les renonciations aux droits souverains ne se présument pas, et que l'immixtion dans le droit constitutionnel n'est aucunement nécessaire, en principe, à l'accomplissement de la mission assumée par la Puissance protectrice, nous concluons que le protecteur, en pareille hypothèse, doit jouer un rôle purement passif, en face de la Constitution maintenue ou modifiée.

Il n'a donc le droit, ni de provoquer un changement politique, ni de s'opposer à des réformes, en tant qu'elles se produisent pacifiquement, sans trouble pour l'ordre extérieur ou intérieur.

Lorsque la Constitution a été changée, le contrat de protectorat continue à produire ses effets avec les nouveaux pouvoirs publics, parce qu'il a été consenti avec la nation qui, elle, ne change pas.

On a fait toutefois observer que certaines modifications constitutionnelles importantes peuvent intéresser le protecteur, parce qu'elles tendent à lui créer des difficultés dans l'exercice de ses privilèges. S'il en est ainsi, le droit du protecteur de s'opposer à ces changements existe, mais fondé sur le traité même dont ils tendent à entraver l'exécution (1).

Il est permis d'ajouter que, sur un pays non civilisé, l'Etat protecteur peut avoir des droits plus étendus, allant jusqu'à imposer les modifications constitutionnelles, réclamées par l'humanité contre des institutions barbares : il puise encore ce droit dans le traité qui le charge d'introduire la civilisation dans le pays.

(1) V. Heilborn, op. cit., pp. 149 et 151; Pillet, *Des droits de la Puissance protectrice*, R. D. I. P., 1895, p. 606.

II. — Certaines conventions internationales contiennent l'engagement du protecteur de défendre le souverain protégé « contre les rebellions du dedans » (1), contre tout danger qui menacerait « sa personne ou sa dynastie », ou qui « compromettrait la tranquillité de ses Etats (2); » ou encore la protection est accordée nommément au souverain qui, du reste, personnifie l'Etat : « S. M. l'Empereur des Français accorde sa protection à S. M. le Roi du Cambodge (3). »

Quelles sont les conséquences de ces stipulations au point de vue des devoirs du protecteur, en cas de révolution ou d'insurrection ?

Il nous semble que les clauses de ce genre doivent s'interpréter, autant que possible, plutôt comme un engagement de faire respecter la légalité dans les modifications de la Constitution, afin de maintenir l'ordre dans l'Etat, que dans le sens d'une alliance personnelle d'une Puissance avec une dynastie étrangère, contre tout changement de Constitution qui viendrait à la menacer. La nation protégée conserve entier son droit de modifier régulièrement sa Constitution et de se donner des chefs de son choix : l'Etat protecteur ne devra intervenir que si les partisans d'un changement agissent en perturbateurs de l'ordre international ou de la tranquillité publique, que la Puissance tutrice est intéressée à sauvegarder.

Si, cependant, le traité contenait clairement la promesse de soutenir le gouvernement, même à l'encontre des légi-

(1) Annam, traité du 6 juin 1884, art. 15.

(2) Tunis, traité du 12 mai 1881, art. 3.

(3) Cambodge, traité du 11 août 1863, art. 1.

times revendications de ses sujets, il faudrait faire de ce traité deux parts : d'un côté la convention de protectorat, entre les deux Etats, abstraction faite de leurs souverains, la seule convention qui subsiste indépendamment de la forme gouvernementale ; de l'autre, l'accord personnel avec un chef d'Etat, accord qui non seulement disparaît, en fait, quand ce chef a été renversé ; mais qui ne saurait prévaloir, en droit, contre la volonté nettement manifestée d'une nation.

III. — Il n'est pas rare, enfin, dans les traités de protectorat relatifs à des pays non civilisés, de rencontrer des clauses qui attribuent à l'Etat supérieur une participation formelle à l'exercice du pouvoir constitutionnel, et une intervention dans l'organisation des pouvoirs publics (1), dans le choix des chefs du pays protégé ou l'établissement d'une nouvelle dynastie (2).

Ici, on est en présence d'un pacte entre deux Etats, qui affecte les conditions mêmes de leur existence internationale, et, que l'un d'eux ne peut pas modifier d'une façon unilatérale, par un changement de régime intérieur.

De même que l'union réelle, établie entre deux Etats,

(1) « Les Etats-Unis des îles Ioniennes régleront avec l'approbation de la Puissance protectrice leur organisation intérieure. » Traité de Paris, 5 nov. 1815, art. 3. — Pour Cracovie la constitution avait été également « approuvée » par les trois Etats dominants. Traité de Vienne, 3 mai 1815, art. 7.

(2) « L'organisation intérieure des Iles de la Société est réglée avec l'approbation de la Puissance protectrice ». Convention de Papeete du 5 août 1847, art. 3. — « La désignation des futurs rois d'Abomey sera faite conformément aux usages en vigueur dans ce pays et soumise à l'approbation du gouvernement de la République française ». Traité d'Abomey, 29 janvier 1894, art. 5.

ne saurait être entamée par la volonté d'un seul, de même l'Etat protégé qui, par traité, a introduit dans son organisme constitutionnel des éléments empruntés à la Puissance protectrice, ne peut pas rompre ce lien sans le consentement de cette dernière. Dans ce cas là, sa Constitution est dépendante d'un autre Etat; elle ne peut être changée malgré lui.

§ 6

POUVOIR LÉGISLATIF

Le pays protégé, en perdant son indépendance extérieure, n'en devient d'ordinaire que plus attaché à ses institutions nationales et à ses lois. Le « *suis legibus inter se disceptant* », qui caractérisait la condition des pérégrins romains, pourrait être encore la devise du protectorat moderne, où l'on cherche bien plus à faire désirer et réclamer les réformes civilisatrices, qu'à les imposer brutalement par la force.

Le protectorat tend à améliorer graduellement les conditions d'existence du peuple faible et non à le violenter.

La règle, tracée par le droit rationnel et consacrée par l'usage, exige que l'Etat protégé, s'il est subordonné au dehors, reste maître chez lui, autant que son autonomie peut se concilier avec les droits et les devoirs du protecteur.

Dans le pacte constitutif du protectorat, la diplomatie moderne s'est ingéniée à formuler ce principe, de manière, toutefois, à ne pas compromettre les intérêts

légitimes de la Puissance supérieure. On proclame l'Etat protégé « libre et indépendant » (1) ou bien l'on dit, par exemple, que le résident présidera aux relations extérieures « sans s'immiscer dans l'administration locale » ou « intérieure » (2) sauf à réserver, par d'autres dispositions, l'ingérence du protecteur dans certaines matières; ou encore que le souverain protégé « continuera comme par le passé à gouverner ses Etats et à diriger leur administration sauf les restrictions qui résultent de la présente convention (3). »

Les cas où le protecteur a le droit d'intervenir dans l'exercice du pouvoir législatif sont donc, de leur nature, exceptionnels; et, une fois admis, doivent être interprétés restrictivement.

Ce sont d'abord ceux qui, prévus expressément par le traité primitif ou par une convention ultérieure, ont fait l'objet d'une délégation directe du protégé au protecteur. Ce sont, en outre, les cas où l'on est logiquement amené à reconnaître la nécessité du droit de légiférer, pour l'Etat dirigeant, comme moyen d'atteindre la fin que les parties se sont proposées en instituant le protectorat.

1° *Pouvoir législatif concédé expressément.* — Le traité est, sous ce rapport, plus ou moins explicite, suivant le but particulier du protectorat, suivant aussi les circonstances politiques au milieu desquelles il est survenu.

(1) V. pour les îles Ioniennes : traité de Paris, 5 nov. 1819, art. 1; pour Cracovie : acte final du Congrès de Vienne, 9 juin 1815, art. 6; de même pour Tahiti, en 1847.

(2) Annam, traité de 1884, art. 5; Madagascar, traité de 1885, art. 2.

(3) Cambodge, traité de 1884, art. 2.

Pour un pays civilisé, le recours à l'intervention législative du protecteur constituera une anomalie, destinée à être contenue dans les plus strictes limites.

Reconnaissons, en ce qui concerne les républiques des îles Ioniennes et de Cracovie, que l'autonomie apparente, laissée à ces Etats protégés, se trouvait radicalement compromise : dans le premier, par l'intervention expressément réservée du lord haut-commissaire, armé du pouvoir de sanctionner les lois (1); dans l'autre, par l'autorité, mal définie, de trois commissaires *provisaires* représentant les Cours protectrices (2).

Lorsque le traité donne au protecteur un pouvoir sur la législation du pays inférieur, on devrait toujours, sous peine de ne laisser au protégé qu'une indépendance purement nominale, spécifier les matières dans lesquelles l'Etat dominant aura le droit d'intervenir par voie législative et le mode de cette intervention : simple droit de *вето* à l'encontre des dispositions de l'autorité locale, ou pouvoir pour le protecteur de faire lui-même la loi.

Les restrictions à l'autonomie législative, qui, sous l'influence de préoccupations politiques, peuvent se glisser jusque dans un protectorat de pays civilisé, sont bien autrement faciles à expliquer et à défendre, quand

(1) « S. M. britannique vouera une sollicitude particulière à la législation et à l'administration générale de ces Etats. En conséquence, S. M. nommera, pour y résider, un lord-commissaire supérieur, qui sera investi de toute l'autorité nécessaire à cet effet. » Traité de Paris, 5 nov. 1815, art. 3.

(2) V. art. 7 du traité de Vienne du 5 mai 1815, article visé lui-même par l'art. 10 de l'Acte final du Congrès de Vienne.

il s'agit d'un protectorat organisé dans un but manifeste de transformation sociale et de civilisation.

Tantôt le traité attribue à l'Etat protecteur un rôle déterminé dans l'œuvre législative en général, comme à Tahiti, où le commissaire français partageait, avec la reine, la sanction des lois, votées par une assemblée locale, à la convocation de laquelle il participait (1). Tantôt le pacte originel, ou des conventions complémentaires (2), concèdent au pouvoir législatif de l'Etat protecteur un domaine délimité : soit d'après les matières à régler, comme la fixation de la liste civile, les emprunts, les contributions indirectes, le régime et le tarif des douanes et le régime sanitaire, pour l'Annam (3) ; soit, d'après la nationalité des personnes pour lesquelles un privilège de juridiction entraîne, implicitement au moins, une certaine exemption de la législation locale (4).

2° Pouvoir législatif concédé tacitement. — Il y a délégation tacite du pouvoir législatif au protecteur, quelles que soient les personnes et sans distinction de matière, toutes les fois que celui-ci a réellement besoin de faire lui-même la loi pour assurer l'efficacité de son autorité directrice, et la délégation s'étend à toute la sphère de cette autorité. Une attribution, aussi vague et aussi élastique, d'un pouvoir qui, en fait, appréciera souverainement sa propre compétence, sera toujours, est-il besoin de le dire, le grand danger du protectorat

(1) Convention de 1847, art. 7 et 24.

(2) Convention de la Marsa, de 1883, pour la Tunisie ; convention du 18 févr. 1885, relative au régime des mines pour l'Annam.

(3) Traité de 1884, art. 11, 12, 17.

(4) V. *infra* ce qui est relatif au pouvoir judiciaire.

pour l'indépendance d'un peuple. A cela nous ne voyons pas de remède, et c'est à l'Etat faible, qui croit devoir accepter cette situation, à en mesurer d'avance les conséquences inévitables.

Il est vrai que, très souvent, le protégé n'aura choisi cette condition que pour échapper à une annexion totale et immédiate, de la part de la Puissance protectrice ou de tout autre Puissance. On constate fréquemment, du reste, chez les peuples barbares, une si profonde dégradation, qu'en être arrachés, au prix même du sacrifice de quelques libertés, est pour eux encore un bienfait.

Sur un Etat plus civilisé l'autorité législative du protecteur, établie par voie de concession implicite, est naturellement beaucoup moins étendue. Elle embrassera néanmoins les points suivants :

1° Les mesures de défense militaire imposées par les circonstances ;

2° Les règles relatives aux droits particuliers expressément attribués à l'Etat protecteur, en échange de son appui ; par exemple, à une concession territoriale pour l'établissement de ses nationaux (1) ;

3° La réglementation des services publics dont le pays protecteur a pris la charge (2) ;

4° Le régime des consulats, qui se rattache, ainsi qu'on l'a vu, aux relations extérieures ; et la législation propre aux étrangers ;

(1) Cette situation existe pour Hanoï et Haïphong, en Annam.

(2) Wilhelm, *Théorie juridique des protectorats*, *Journal Clunet*, 1890, p. 211.

5° Les tarifs douaniers et le système monétaire ;

6° Les impôts, en tant qu'ils peuvent être rendus nécessaires, soit pour la défense, soit pour l'acquittement de charges d'un caractère international, comme certains emprunts ;

7° Les règles nationales intéressant les droits et les devoirs de la neutralité ;

8° Les questions de statut personnel et aussi ordinairement de droit pénal en ce qui concerne les sujets de l'Etat protecteur et les assimilés.

Quant à la législation pénale applicable aux nationaux de la Puissance dirigeante et aux étrangers, une distinction a été proposée pour faire la part aux attributions naturelles de l'autorité locale : l'Etat protecteur légiférerait directement sur tout ce qui, en cette matière, est d'*intérêt général*, par exemple pour les délits contre les personnes ; et il laisserait légiférer l'Etat protégé, sauf contrôle et approbation du pays dominant par l'intermédiaire de son résident, pour tout ce qui est d'*intérêt local* : par exemple, pour les délits ou contraventions en matière forestière, de chasse, de police rurale et de contrebande (1), infractions qui peuvent échapper rationnellement à la loi nationale des sujets de l'Etat tuteur, et qui ne doivent pas cependant rester impunies ;

9° Et généralement toutes les matières dans lesquelles le protecteur est obligé d'exercer un contrôle pour ne pas encourir de responsabilité personnelle en cas de conflit international (2).

V. Berge, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1895, p. 545.

(2) V. Pillet, loc. cit., p. 600.

Quand le protégé est un Etat non civilisé, que la Puissance protectrice s'est engagée à aider dans la « marche vers la civilisation », on peut, en interprétant sainement le traité de protectorat, allonger encore la liste des attributions législatives du protecteur. Indépendamment des matières déjà indiquées, le protecteur pourra s'interposer en législateur, notamment pour les objets ci-après :

a) La suppression des coutumes locales absolument contraires à la civilisation, telles que les sacrifices humains et la traite des esclaves, pratique intolérable même dans un pays de protectorat, et qu'il ne faut pas confondre avec l'esclavage domestique, dont la suppression ne peut pas toujours être demandée immédiatement et sans préparation (1) ;

b) L'extirpation de la piraterie et du brigandage, la police des routes, l'établissement des postes fortifiés, l'organisation d'expéditions et de croisières, pour la sécurité du pays et la répression de la traite, la protection des esclaves fugitifs ;

c) Les mesures utiles pour assurer la liberté religieuse et la protection des missionnaires ;

d) L'interdiction ou la surveillance du commerce des spiritueux et des armes à feu.

La plupart de ces attributions naturelles de l'Etat supérieur, ont été reconnues dans des traités comme

(1) La traite et les sacrifices humains font l'objet d'une promesse d'interdiction dans la convention avec le royaume d'Abomey, de 1896 (art. 6). Mais la clause peut être considérée comme sous-entendue dans tout protectorat tendant à la civilisation du pays où il s'exerce.

s'imposant aux Puissances signataires qui assumeraient un protectorat en Afrique (1) ; mais, elles sont trop conformes aux données générales du droit international rationnel, pour qu'on ne les considère pas comme tacitement admises par tout pacte de protectorat civilisateur.

Quant au mode d'exercice du pouvoir législatif, l'Etat protecteur peut procéder de différentes manières, suivant les cas :

1° En s'opposant au maintien des coutumes ou des lois locales incompatibles avec ses droits et ses devoirs. Ici, la Puissance dirigeante agit en abrogeant la législation indigène contraire aux lois de l'humanité ;

2° En usant du droit de contrôle et de *veto*, à l'égard des lois nouvelles dont le protégé a pris seul l'initiative, et s'il y a lieu, en leur accordant un visa d'approbation ;

3° En collaborant avec le législateur local, en lui indiquant des dispositions à prendre, en lui suggérant des réformes (2) ;

4° En établissant lui-même des lois ou des règlements, sur certaines matières, rentrant plus directement dans sa compétence, comme l'organisation financière, les postes et télégraphes, la navigation, et, en général, les grands services publics qui sont choses nouvelles pour l'Etat protégé ou que le pays protecteur a été appelé à transformer entièrement.

(1) V. Acte général de la *Conférence africaine de Berlin*, 26 février 1885, art. 6 et 9 ; Acte général de la *Conférence de Bruxelles*, 2 juillet 1890, art. 3, 4, 92.

(2) Certains traités stipulent que l'Etat protégé « s'engage à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières » (Tunisie, 1883, art. 6), ou qu'il « accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales (Cambodge, 1884, art. 1) que l'Etat protecteur jugera utiles ».

D'après ce qui précède, l'Etat protégé non civilisé, tout en demeurant indépendant, en principe, se trouve pratiquement dessaisi de l'autonomie législative dans une foule de cas.

Parmi les matières qui lui sont conservées ordinairement sans partage, figurent notamment l'état et la capacité des sujets de l'Etat pupille, les contrats, les successions, le droit pénal entre indigènes, le statut de la propriété foncière y compris les impôts, même à l'égard des sujets du protecteur.

Pour la propriété foncière, toutefois, il doit être fait exception, quand les deux Etats, se mettent d'accord sur l'organisation d'un régime européen, à l'aide d'une immatriculation des biens immobiliers, auquel cas le pays protecteur par qui le système a été importé, doit avoir rationnellement une participation dans la législation comme dans la juridiction foncière (1).

Sous quelle forme se produira, dans la pratique, l'intervention du pays dirigeant ? Il faut, à cet égard, se rappeler que le protégé est un Etat en tutelle, mais que sa personnalité internationale ne peut pas être méconnue.

Le mieux serait donc de faire porter les lois relatives aux sujets du pays pupille et à son territoire par cet Etat lui-même, sauf au résident à donner son approbation et à les promulguer ; le protecteur se faisant une règle de ne légiférer directement que pour ses propres sujets ou les étrangers et assimilés.

On a dit même qu'il y avait là un devoir pour le pays

(1) V. loi tunisienne du 1^{er} juillet 1895, *Réforme sociale*, 1889, t. II., pp. 712 et s.

dominant, et que ses prescriptions ne devenaient obligatoires qu'après *promulgation* par le protégé (1). C'est, croyons-nous, une exagération, le pouvoir du protecteur se trouvant fondé sur une délégation, qui l'établit au lieu et place de l'Etat mineur et, avec le droit de promulguer lui-même.

La question a été posée de savoir si les actes législatifs du protecteur devaient nécessairement revêtir les formes de la loi proprement dite, ou si le résident avait le pouvoir d'imposer par lui-même des prescriptions obligatoires.

Nous pensons que le régime intérieur du pays protecteur n'est pas ici applicable, non pour le motif que le pays de protectorat serait assimilable à une colonie, car il ne constitue point une possession du protecteur; mais parce qu'il s'agit d'un Etat étranger et que le résident s'y trouve investi, par la Puissance qui l'envoie, d'une délégation du pouvoir législatif de son pays (2).

En résumé, le résident, qui représente le protecteur, intervient de deux manières dans l'exercice du pouvoir législatif : tantôt en approuvant les actes de la souveraineté locale (3), tantôt en édictant lui-même des prescriptions obligatoires. Dans les deux cas il légifère, au nom de l'Etat supérieur, et a ce pouvoir même lorsqu'il s'agit d'établir des pénalités, parce que cette fonc-

(1) V. Heilborn, op. cit., t. IV, p. 186.

(2) V. Wilhelm, loc. cit., p. 212.

(3) V. pour la Tunisie, le décret du 10 novembre 1884, qui délègue au résident de la République française, à Tunis, les pouvoirs nécessaires pour approuver, au nom du gouvernement français, les décrets rendus par S. A. le Bey. Ce décret vise la loi portant approbation de la convention de protectorat.

tion législative rentre dans l'exécution du traité de protectorat et s'identifie avec lui (1).

§ 7

POUVOIR EXÉCUTIF ET ADMINISTRATIF

Le plus souvent, dans le partage de la souveraineté entre le protecteur et le protégé, la mission de pourvoir à l'exécution des lois sur le territoire subordonné, appartient, en chaque matière, à celui des deux Etats qui a mission de légiférer.

De même, nous verrons bientôt la charge de rendre les jugements et de les faire exécuter, logiquement confiée aux tribunaux et autres autorités de celui des deux pays qui possède la compétence législative et administrative.

Cette simple remarque nous dispensera d'énumérer en détail les attributions administratives de la Puissance protectrice. Elle a, dans son ressort, les seuls pouvoirs d'administration qui lui ont été délégués expressément ou implicitement pour remplir sa mission de protection, et, s'il y a lieu, de civilisation. Le pays protégé possède, en principe, tous les autres pouvoirs d'administration intérieure (2).

Il est, avant tout, une branche des attributions administratives qui revient de droit au protecteur, celle cor-

(1) Cass. crim., 8 août 1889. D. P. 1890-1-185; Berge, loc. cit., pp. 544 et s.

(2) V. Heilborn, op. cit., loc. cit., § 3, p. 160.

respondant à l'exercice de la souveraineté extérieure, la *diplomatie* de l'Etat protégé; sauf le cas où ce dernier se serait réservé une certaine part du droit de légation et du droit de conclure des traités. Le haut commandement des forces militaires, comme intéressant la défense du pays contre les attaques extérieures, appartient aussi évidemment à l'Etat qui a la responsabilité de cette défense.

Pour les services de l'administration publique purement intérieure, l'autonomie laissée au pays protégé aura des effets plus ou moins étendus suivant les stipulations du traité original de protectorat et des conventions qui ont pu le modifier par la suite.

Les pouvoirs d'administration du protecteur n'existent qu'avec le caractère de restrictions exceptionnelles à ceux de la souveraineté indigène, mais le domaine des exceptions devient parfois plus étendu que celui de la règle.

Cette interprétation limitative des attributions administratives de l'Etat supérieur est commandée, non seulement par la théorie, mais souvent par les stipulations du traité.

Il est dit, par exemple, que le souverain protégé « continuera, comme par le passé, à diriger l'administration intérieure de ses Etats, sauf les restrictions qui résultent de la présente convention (1); » ou encore, avec une formule beaucoup plus compréhensive, que les fonctionnaires du pays « continueront, sous le contrôle des autorités françaises, à administrer les provinces, sauf

(1) Annam, 1884, art. 16.

en ce qui concerne l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions indirectes, les travaux publics et, en général, les *services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents* européens (1); » ou encore que « les résidents éviteront de s'occuper des détails de l'administration intérieure des provinces (2). »

Parmi les principales restrictions imposées expressément à l'autonomie administrative du protégé, citons :

a) Les clauses du traité introduisant le représentant de l'Etat supérieur dans le fonctionnement de l'autorité locale; par exemple comme membre du gouvernement (3), ou du Conseil des ministres (4).

b) Celles qui donnent au résident un pouvoir de contrôle sur les fonctionnaires (5), et même le droit de demander leur révocation (6).

Il est à noter, à ce propos, que le droit de révocation ne peut appartenir qu'au gouvernement protégé, lorsqu'il s'agit de ses agents (7).

c) Les clauses qui ont pour objet de soustraire les ressortissants de la Puissance supérieure et ses subordonnés, à toute mesure coercitive de la part des pouvoirs locaux.

Dans les pays de protectorat, qui sont en même temps des pays de capitulations, ces immunités remontent aux

(1) Cambodge, 1884, art. 3.

(2) Annam, 1884, art. 7.

(3) Tahiti, 1847 art. 4.

(4) Iles Wallis, 1886.

(5) Cambodge, 1884, art. 4.

(6) Annam, 1884, art. 7.

(7) V. Tunis, 9 avril 1894. Berge, loc. cit., p. 506.

capitulations mêmes ; dans les autres, elles proviennent, soit d'une stipulation spéciale, soit simplement de l'abandon de juridiction consenti par le protégé sur les sujets du protecteur et assimilés ; abandon qui, tout au moins pour les nationaux de l'Etat dirigeant, est considéré comme une conséquence naturelle et nécessaire du protectorat et n'aurait pas même besoin d'être exprimé (1).

Les deux Etats étant souverains, chacune des autorités administratives en présence doit être déclarée indépendante de l'autre, dans la limite de son domaine respectif.

On a soutenu, à bon droit, par application de ce principe, que les tribunaux français ne peuvent pas ordonner la suppression ou la modification de travaux publics tunisiens (2).

Mais, l'ordre public exige que les sujets de l'Etat protégé puissent obtenir justice même contre leur propre gouvernement, dût-on déroger, pour y parvenir, aux principes particuliers de celui-ci.

Donc, en vertu de la distinction des souverainetés, on doit suivre, en règle générale, pour le contentieux administratif dans le pays protégé, le système propre à chacune d'elles, sauf à s'écarter du système de l'Etat subordonné, si, par exemple, à raison de sa constitution despotique, il n'admet aucun moyen d'obtenir condamnation contre lui à raison d'actes administratifs qui, chez les peuples civilisés, entraînent invariablement une res-

(1) Wilhelm, loc. cit., p. 216.

(2) V. Berge, loc. cit., p. 500.

ponsabilité, comme n'étant pas des « actes de gouvernement » placés au-dessus de toute juridiction.

Ainsi, dans un pays de protectorat français, il y aura deux sortes de *contentieux administratif* :

a) *Contentieux administratif indigène*. — En vertu de l'autonomie de la souveraineté locale, ce contentieux est soumis en principe à la législation indigène qui, le plus souvent, n'appliquera pas le système français des tribunaux spéciaux institués pour ce genre de litige : on s'adressera aux tribunaux indigènes, à supposer, bien entendu qu'il s'agisse d'une matière non déléguée à l'Etat protecteur.

Que si la Constitution du pays refusait toute action contre l'Etat subordonné, la distinction suivante nous paraîtrait nécessaire :

Pour les faits à classer parmi ceux n'entraînant pas la responsabilité de l'Etat protecteur, d'après sa propre théorie, parce qu'ils constituent un *acte de gouvernement* et non un simple *acte administratif*, tels qu'un fait de guerre ou une négociation internationale, on est logiquement amené à admettre la même irresponsabilité du protégé : le pays supérieur ne peut se plaindre de voir invoquer la raison d'Etat, là où il l'invoquerait lui-même (1).

Pour les faits, au contraire, à l'égard desquels le protecteur reconnaît le principe d'une action des particuliers contre le gouvernement ou ses agents, il faut que l'Etat

(1) V. C. d'Etat, 26 février 1886 (D. P. 1887, 3, 73), repoussant le principe d'une action en dommages-intérêts pour des actes accomplis par l'autorité militaire du protecteur, en qualité de pouvoir substitué au gouvernement du pays protégé.

subordonné puisse être actionné, par les ressortissants de l'Etat supérieur, au besoin devant les tribunaux de ce dernier. L'ordre public exige, en effet, que les sujets du pays dominant ne se heurtent pas à un déni de justice, sur un territoire où cet Etat exerce la prépondérance politique et la juridiction à l'égard de ses nationaux. Seulement, en pareil cas, le tribunal du protecteur appréciera la responsabilité et le dommage, mais sans pouvoir entraver l'administration locale par une annulation de l'acte administratif (1).

En vue de régulariser ce recours, la souveraineté indigène peut déléguer son contentieux administratif aux tribunaux du pays supérieur; ce qui a été fait en Tunisie (2).

b) Contentieux administratif du pays protecteur dans le pays protégé.

Il est une certaine catégorie d'actes pour lesquels l'autorité de l'Etat protecteur est à l'abri de tout recours au contentieux. Ce sont ceux que l'on appelle, dans la doctrine française, des *actes de gouvernement*. De ce nombre sont les mesures prises par le résident, quand il intervient en matière diplomatique et internationale. Ainsi, un acte de haute police, qu'il accomplit, en qualité de représentant de l'Etat supérieur, ne peut faire l'objet d'un recours au contentieux (3).

(1) V. pour des dommages-intérêts, à raison de l'exécution de travaux publics, d'actes abusifs de fonctionnaires et d'accidents, les décisions citées par Berge, loc. cit., p. 500.

(2) V. décret beylical du 27 novembre 1888, *Journal Clunet*, 1889, p. 223.

(3) V. C. d'Etat, 18 décembre 1891 (D. P. 92, 3, 41), dans l'affaire du jeu des « trente-six bêtes », au Cambodge.

Mais, lorsque le résident agit comme simple administrateur, à raison des pouvoirs qui lui ont été confiés, dans des matières purement administratives, pouvoirs analogues à ceux des préfets ou des gouverneurs de colonies, il faut admettre contre ces actes le recours au contentieux; de même et à plus forte raison, pour ceux qui émanent des simples vice-résidents, contrôleurs civils et fonctionnaires de tous ordres, sans caractère diplomatique.

En France, à défaut d'un autre degré de juridiction (1), la requête sera portée devant le ministre, avec recours possible au conseil d'Etat (2).

§ 8

POUVOIR JUDICIAIRE

C'est peut-être en cette matière que l'immixtion du protecteur, dans le domaine de l'autonomie intérieure du protégé est le plus inévitable (3), tout au moins lorsqu'il s'agit d'un pays non civilisé. La justice et la police indigènes sont souvent de telle nature, que les étrangers considèrent comme l'un de leurs premiers besoins d'être protégés, non par elles, mais contre elles.

Les Anglais possèdent un mode de protectorat, personnel et non territorial, consistant uniquement à établir, dans un pays privé de civilisation, une juridic-

(1) Dans les colonies, on a la ressource des conseils spéciaux du *contentieux administratif* (D. 5 août 1881).

(2) V. Porée, *Journal Clunet*, 1889, pp. 223 et s.

(3) V. Heilborn, *op. cit.*, § 3, p. 160; Pillet, *loc. cit.*, p. 607.

tion à l'usage des sujets de la Grande-Bretagne et parfois des autres étrangers (1).

On se refuse, d'ailleurs à bon droit, à voir là les éléments d'un protectorat de droit des gens et même d'une occupation à titre de protectorat, toute prétention à la souveraineté devant reposer sur la constitution d'une autorité suffisante pour faire respecter l'ordre public, et non pas seulement d'un tribunal, privé de l'appui de la force.

Dans les capitulations, les Puissances chrétiennes ont obtenu, comme un privilège essentiel, cette immunité de la juridiction et de la police locales.

Pour un pays peu ou point civilisé, le régime du protectorat emporte d'autant plus habituellement cette restriction de l'autonomie judiciaire du protégé, que l'idée même de ce protectorat implique la supériorité de civilisation de l'Etat qui stipule ces immunités sur celui qui les consent.

Nous ne reviendrons pas sur les conséquences déjà tirées, en matière judiciaire, de la distinction fondamentale des deux souverainetés, et, en vertu de laquelle les jugements des tribunaux du protégé sont des jugements étrangers pour l'Etat protecteur, et réciproquement.

Les restrictions à la souveraineté du pays subordonné, en matière de juridiction, soit civile, soit pénale, doivent être envisagées au triple point de vue :

- 1° Des nationaux de l'Etat protecteur et des assimilés ;
- 2° Des étrangers ;
- 3° Des nationaux de l'Etat protégé.

(1) V. Despagne, op. cit., p. 143.

I. *Nationaux de l'Etat protecteur et assimilés*. — Par *assimilés* nous entendons les individus qui, sans appartenir à la nationalité du pays protecteur, sont, du consentement tout à la fois de l'Etat dont ils sont les sujets, de l'Etat protégé et enfin de l'Etat protecteur, traités, au point de vue de la police et de la juridiction, comme les nationaux de ce dernier, sous le nom de « protégés ».

Les nationaux du pays dirigeant et les étrangers ou même les indigènes, placés sous sa protection en vertu d'une assimilation à ses propres sujets, jouissent, en général, de l'exemption de la juridiction indigène, et sont placés sous la juridiction des tribunaux du protecteur, tant en matière civile qu'en matière pénale.

Si ce partage des pouvoirs judiciaires, aujourd'hui universellement pratiqué, ne se rencontrait pas dans les protectorats éphémères des îles Ioniennes et de Cracovie, on peut l'attribuer, indépendamment de leur caractère d'Etats protégés *de même civilisation* que les Puissances protectrices, à ce fait que les deux Républiques se rapprochaient beaucoup, par leur assujettissement, de la condition même des pays annexés, et à ce que les Etats dominants avaient complètement la main dans l'organisation des tribunaux du territoire protégé.

Quelque général que soit, de nos jours, l'abandon de juridiction de l'Etat pupille sur les ressortissants du protecteur (1), parce que les protectorats modernes s'établissent le plus souvent en pays, pour le moins, à demi-

(1) V. Cambodge, traité de 1863, art. 7. — Annam, traité de 1884, art. 10. — Madagascar, traité de 1885, art. 4, 5, etc.

barbares, c'est aller trop loin que d'en faire un élément *essentiel* du pacte de protectorat (1), la mesure de cet abandon correspondant, avant tout, au degré de civilisation du pays protégé.

Reconnaissons cependant qu'il y a, indépendamment de la raison tirée d'une défiance, ordinairement justifiée, à l'égard de la justice locale, un motif de convenance et de dignité de la part de l'Etat supérieur, qui croirait déchoir s'il laissait ses sujets sous la dépendance de tribunaux relevant d'un pays dont il a pris la haute direction.

Assez généralement le protectorat s'établit dans un Etat où la Puissance dirigeante jouissait antérieurement d'un privilège de juridiction, en vertu de capitulations ou de traités. Le protecteur a alors le choix entre le maintien de sa juridiction consulaire et la création de nouveaux tribunaux (2), sauf la question du droit des Etats tiers, relativement aux contestations entre sujets de ces Etats et sujets du pays supérieur.

Il faut assimiler aux nationaux, sous le rapport des privilèges en matière judiciaire, les personnes revêtues de la qualité de « protégés diplomatiques ». Certains étrangers se trouvent dans ce cas, à raison, par exemple, de ce qu'ils appartiennent à un Etat n'ayant pas de

(1) V. Wilhelm, loc. cit., p. 203. — *Contrà* : Despagnet, op. cit., p. 350.

(2) En Tunisie, on a opté pour la création de tribunaux nouveaux. (Loi française du 27 mars 1883, promulguée par un décret beylical.) La souveraineté locale, qui s'était engagée à accepter les réformes judiciaires, proposées par la Puissance protectrice, a étendu la compétence de ces tribunaux français au delà de l'ancienne compétence consulaire. V. Berge, loc. cit., p. 464.

consul dans le pays ; même quelques nationaux du protégé, remplissant certaines fonctions auprès du représentant du protecteur, peuvent jouir de cette condition privilégiée.

Au reste, la qualité de protégé, qui produit le bénéfice de la juridiction du protecteur, est sans influence sur la législation applicable devant cette juridiction : ainsi le sujet de l'Etat pupille admis au rang de « protégé », conserve son statut personnel (1).

La renonciation au pouvoir judiciaire sur les nationaux du pays protecteur, peut n'être que partielle, sinon pour la juridiction pénale où cet abandon est généralement sans réserve, du moins pour la juridiction civile et commerciale, en ce sens qu'on se borne parfois à organiser un tribunal mixte — le résident assisté d'un juge indigène — pour les contestations entre sujets du protecteur et sujets du protégé (2).

Les garanties, que l'on obtient, dans les pays de protectorat, au moyen d'un abandon de juridiction, relativement aux nationaux de l'Etat subordonné, pourraient, en effet être demandées à une autre combinaison, consistant à créer des tribunaux mixtes comme on en a parfois établi dans les pays de capitulations (3).

En fait, le protecteur ne se contente pas d'une justice mixte, pour les litiges n'intéressant que des nationaux.

(1) V. Sousse, 11 janvier 1895, *Journal Clunet*, 1895, p. 1068.

(2) Cambodge, tr. 1863, art. 7; Madagascar, 1885, art. 4. Le traité italo-éthiopien d'Ucciali (art. 10) adoptait ce système (*Revue géographique*, mai 1891).

(3) A Constantinople, par exemple. V. Salem, *Journal Clunet*, 1891, p. 796.

C'est seulement pour les procès entre sujets du pays supérieur et sujets du pays subordonné que l'on voit certains traités recourir à ce moyen.

La délégation, consentie à l'Etat protecteur, des droits de police et de juridiction relativement à ses nationaux, lui permet d'obtenir la répression de délits, qui avec la seule théorie de l'extradition, n'auraient pu être atteints. Ainsi, les auteurs d'infractions d'un caractère politique et les déserteurs (1), dont l'extradition ne serait pas possible, seront recherchés et jugés par les autorités du protecteur, en vertu de son droit de juridiction.

II. *Etrangers*. — De même que l'occupation en souveraineté ou en protectorat dans un pays barbare, non organisé en Etat, entraîne pour l'occupant le devoir d'y établir une justice au profit des étrangers; dans le protectorat du droit des gens, exercé sur un Etat de civilisation inférieure, la Puissance directrice est considérée comme investie du droit de juridiction sur les étrangers, quand ils sont dépourvus de tribunaux consulaires.

Le protecteur se constitue le représentant attitré de la civilisation, dans le pays sur lequel il exerce son influence; il devient l'appui naturel des étrangers comme de ses nationaux.

Parfois, les conventions de protectorat stipulent formellement cet abandon de juridiction du protégé au protecteur sur les personnes étrangères au pays, et qui ne sont pas de la nationalité de l'Etat supérieur; et cela,

(1) V. Cons. de révis. de Paris, 6 juillet 1891, *Journal Clunet*, 1892, p. 497.

soit pour la juridiction pénale, soit pour la juridiction civile et commerciale. Elles règlent ainsi la compétence d'une manière générale, c'est-à-dire même pour le cas de contestations entre étrangers et indigènes (1).

Mais, à défaut de stipulations spéciales, l'abandon de juridiction sur les étrangers, qui peut être considéré comme de droit et implicite, ne doit pas s'entendre de ces dernières contestations où les indigènes se trouvent en cause, mais seulement des litiges entre étrangers et sujets du protecteur, ou entre étrangers seulement, car l'autonomie du protégé est la règle.

Par contre, l'attribution de la juridiction civile pour les différends où sont intéressés les *indigènes*, implique la même juridiction sur les *étrangers*, en matière civile, et, *a fortiori*, en matière pénale (2).

Il va de soi que les Etats tiers, sauf le cas de conventions particulières antérieures sur les pouvoirs judiciaires, ne peuvent pas se plaindre du changement, puisque le pays protecteur agit par délégation de l'Etat souverain.

III. *Nationaux de l'Etat protégé*. — Le protecteur obtient parfois un certain pouvoir de juridiction même sur les sujets du pays subordonné, et cela, soit dans l'intérêt de l'Etat supérieur et de ses ressortissants, soit dans celui des étrangers qui peuvent être dépourvus d'une juridiction consulaire, soit dans l'intérêt bien entendu des indigènes, auxquels cette délégation de pouvoirs procure les garanties d'une justice régulière.

(1) V. par exemple, Annam, tr. de 1884, art. 10.

(2) V. Crim. 27 octobre 1893 (D. P. 94, 1, 424).

Relativement à la juridiction pénale, la Puissance dominante néglige ordinairement de se l'approprier dans les cas qui n'intéressent ni ses nationaux ni les étrangers (1).

Mais il en est autrement quand la victime du délit est un sujet du protecteur ou même un étranger, ou simplement quand un national est co-auteur ou complice (2). Le droit de juridiction criminelle de l'Etat supérieur résulte implicitement et à *fortiori*, de la clause qui lui attribue la juridiction civile dans les litiges entre ses nationaux et les indigènes (3).

Quant aux pouvoirs de justice civile et commerciale, la compétence des tribunaux de l'Etat protecteur ne s'étend aux indigènes que par exception. Dans certains cas, c'est parce qu'un national ou un étranger est partie dans le litige (4). Parfois c'est à raison du choix, fait par l'indigène, de la juridiction du pays dirigeant (5).

La règle, fondée sur l'autonomie laissée au pays inférieur, est que les tribunaux indigènes demeurent compétents, non seulement pour les contestations entre indigènes, mais même, s'il n'y a pas de dérogation spé-

(1) V. D. 26 juillet 1894, portant organisation de la justice dans la colonie du Dahomey et dépendances, art. 27. (A la colonie sont rattachés des protectorats.)

(2) V. Annam, tr. 1884, art. 10; Tunisie, D. beylical, 2 septembre 1885.

(3) V. Crim. 27 octobre 1893. (D. P. 1894, 1, 424); *Rev. D. I. P.*, 1894, p. 67.

(4) Annam, tr. 1884, art. 10; Tunisie, DD. beylicaux, 31 juillet 1884, 2 septembre 1885. V. D. P., 1890, 1, 135, sur Ch. Crim, 8 août 1889.

(5) V. pour la Tunisie, Berge, loc. cit., p. 502; pour le Dahomey, D. 26 juillet 1894, art. 23.

cialement consentie par l'Etat subordonné, pour certaines contestations entre indigènes et étrangers ou sujets du protecteur, en matière immobilière (1), par exemple, en matière de succession, en matière de statut personnel d'un indigène.

Le partage de la compétence judiciaire se fait à peu près d'une manière corrélatrice au partage de la compétence législative, parce qu'il est naturel de faire appliquer, autant que possible, la législation d'un Etat par ses propres tribunaux.

Etant donnée la dualité de compétence judiciaire, la compétence des tribunaux du pays supérieur doit-elle constituer le droit commun, et celle du pays subordonné, l'exception ; ou, au contraire, la compétence du protecteur n'est-elle que exceptionnelle ?

La question semble devoir être résolue à l'aide d'une distinction, à supposer, bien entendu, que le traité de protectorat soit muet sur ce point :

a) Pour la juridiction à l'égard des *sujets de l'Etat tuteur*, on peut dire que la compétence émanant de lui, est la règle. On a même soutenu qu'il suffisait qu'un national du protecteur fût intéressé dans un litige, pour que celui-ci devînt, sauf exception, de la compétence des tribunaux de la Puissance dirigeante.

b) Pour la juridiction à l'égard des *étrangers*, il faut admettre des solutions analogues, le protecteur étant chargé spécialement de la défense de ces derniers.

c) Pour la juridiction à l'égard des *indigènes*, la com-

(1) Sauf le cas où il s'agit de propriétés *immatriculées*, dans une organisation de la propriété foncière sur des bases européennes.

pétence des autorités locales est la règle, pourvu que le litige n'intéresse que des indigènes.

Etant donné que l'une des deux juridictions est celle de droit commun, il semble rationnel d'admettre la faculté, pour le demandeur, de renoncer à la juridiction exceptionnelle, et de soumettre la contestation au tribunal, qui, dans l'hypothèse, est celui de droit commun. Exigeons cette condition toutefois, qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le défendeur, par exemple, à raison de l'application d'une voie d'exécution plus rigoureuse, admise par l'un des deux pouvoirs judiciaires seulement(1).

D'après les principes que nous venons d'exposer, il faut dire que, dans tous les cas où un litige est soumis à une juridiction de l'Etat protecteur, tribunal consulaire, tribunal organisé spécialement, ou même juridiction du résident assisté d'un juge indigène, la procédure à suivre est celle du pays dirigeant ; la législation à appliquer, quant au fond, celle qui est compétente d'après les principes du droit international privé ; enfin, les voies d'exécution, celles dont le protecteur a pourvu les jugements relevant de sa souveraineté.

Le jugement est revêtu de la formule exécutoire propre au pays supérieur ; il est exécutoire *de plano* sur le territoire de l'Etat subordonné, où la Puissance protectrice exerce, par délégation, une portion de la souveraineté, comme il l'est sur le propre territoire de celle-ci ; il est mis à exécution par les voies et moyens, que les lois du pays protecteur ont établis.

(1) V. Berge, loc. cit., p. 502.

Par contre, les jugements des juridictions indigènes sont rendus et exécutés suivant les formes locales; ils sont exécutoires *de plano* sur le territoire protégé, mais seulement contre les personnes qui relèvent de la juridiction indigène. A l'égard des autres, ils ont besoin, même sur le sol du pays inférieur et comme en tout territoire étranger, d'un *exequatur* qui est accordé, suivant la nationalité des personnes, soit par l'Etat protecteur, soit par les autorités d'Etats tiers jouissant d'un privilège de juridiction (1).

CHAPITRE III

EFFETS DU TRAITÉ DE PROTECTORAT A L'ÉGARD DES ÉTATS TIERS

Deux situations peuvent se présenter pour un Etat tiers, en face du traité qui établit la relation de protectorat entre deux Etats : il peut, et c'est le cas le plus fréquent, n'avoir aucun droit acquis à faire valoir à l'encontre de cet arrangement qui ne le concerne pas ; il peut, en second lieu, jouir de droits, contredits par le protectorat, et à raison desquels il lui est permis de tenir pour non avenus, quant à lui, tantôt le traité en lui-même et tout entier, tantôt certains effets seulement du traité.

I. *Etats tiers ne pouvant invoquer aucun droit particulier.* — On dit communément que le traité de

(1) V. Berge, *De l'exécution en Tunisie des jugements français*, *Journal Clunet*, 1895, p. 782.

protectorat est pour les Etats tiers « *res inter alios acta* » ; qu'ils ne peuvent ni en profiter, ni en souffrir. Cette manière de parler n'est pas suffisamment précise et pourrait conduire à des conséquences inadmissibles.

Pour les Puissances tierces, l'établissement d'un protectorat est un fait modicatif de la personnalité de deux Etats, fait qui se produit légitimement, en tant qu'il ne porte atteinte à aucun droit d'autrui, et dont les membres de la Société internationale ne sont pas plus libres de méconnaître l'existence et les conséquences juridiques, que les particuliers ne le sont, en droit privé, de méconnaître les modifications survenues dans l'état civil de leurs concitoyens.

Il y a même cette différence, en faveur de l'effet général des traités de protectorat, que si les particuliers peuvent d'ordinaire fuir toute relation avec une autre personne, les sujets du droit international public ont, de droit naturel, l'obligation d'échanger certaines communications, nécessaires à la vie des peuples, auxquels il n'est pas possible de s'isoler absolument les uns des autres.

En conséquence, lorsque deux Etats jugent à propos d'adopter la condition respective de protecteur et de protégé, c'est-à-dire que l'un diminue sa capacité en se donnant un tuteur, tandis que l'autre accroît la sienne de tout ce que perd le premier, les Puissances tierces ont le devoir strict de se comporter avec ces Etats, ainsi transformés dans leur personnalité juridique, d'après leur situation nouvelle, et en reconnaissant, l'un comme mineur, l'autre comme tuteur du premier, ainsi que ceux-ci l'ont voulu dans l'exercice de leur libre volonté.

Les Puissances tierces n'ont donc pas le choix entre reconnaître et méconnaître ce fait (1).

Une seule condition est requise par le droit théorique pour que le nouvel état de choses s'impose dans le commerce international, c'est que le fait de l'établissement du protectorat soit effectivement connu des Etats vis-à-vis desquels les intéressés prétendent l'invoquer (2). Il n'y a pas de mode particulier de publicité imposé : l'emploi d'une notification diplomatique a cet avantage de placer les Etats tiers dans l'alternative, ou de protester, ou de reconnaître tacitement qu'ils n'ont pas de réclamation à élever.

Mais, la publicité peut être réalisée *autrement que par une notification diplomatique* ; elle peut résulter notamment de la *pratique* même du protectorat au vu et su de tous, ou d'*actes législatifs publiés dans les recueils officiels*.

Dans tous les cas, sauf celui où la notification diplomatique est imposée par une convention, son simple défaut ne justifierait pas une opposition à l'établissement d'un protectorat.

Depuis la convention de 1889 (Acte général du Congrès de Berlin), la notification diplomatique est devenue obligatoire, comme on l'a vu, entre les Etats signataires, mais seulement pour l'avenir et à l'égard des pays situés sur les côtes du continent africain.

Les Puissances tierces, une fois le fait régulièrement établi, sont tenues d'accepter les conséquences du

(1) V. Wilhelm, loc. cit., p. 207.

(2) V. Fiore, *Dr. internat. codifié*, art. 776.

protectorat, c'est-à-dire la substitution du protecteur au protégé dans l'exercice de certains de ses droits souverains, sans distinction entre la souveraineté extérieure et la souveraineté intérieure.

Au premier point de vue, les effets du protectorat seront opposables aux Etats tiers, par exemple, en ce que le droit actif et passif de légation, le droit actif et passif de consulat, le droit de conclure des traités et de les dénoncer (1), ne s'exerceront plus à leur égard que conformément au pacte de protectorat : ainsi l'Etat tiers devra reconnaître les agents diplomatiques du protecteur comme représentant en même temps le protégé ; les consuls de la Puissance tierce devront recevoir l'*exequatur* de l'Etat supérieur ; la déclaration de neutralité, faite par l'Etat tuteur au nom de son pupille et observée effectivement par lui, devra le mettre à l'abri des hostilités, dans une guerre soutenue contre le protecteur.

Au point de vue de la souveraineté intérieure, l'Etat tiers ne sera pas admis à prétendre que les changements amenés par le protectorat dans les juridictions locales, et la délégation du pouvoir judiciaire sur les étrangers soient pour lui « *res inter alios acta* » et sans effet. Il lui faudra donc accepter les tribunaux du protecteur comme compétents, par suite d'une transmission opérée dans les pouvoirs judiciaires, s'il ne peut invoquer quelque droit particulier.

En d'autres termes, la Puissance tierce n'a pas un *droit acquis*, à traiter l'Etat protégé sur le pied pri-

(1) V. Pillet, loc. cit., p. 603.

mitif, quand il est survenu dans l'existence de ce dernier une transformation de sa personnalité.

Le refus de tenir compte de cette évolution d'une personne internationale indépendante, serait une atteinte à son indépendance même, une violation de l'égalité entre Etats.

II. *Etats tiers pouvant invoquer un droit particulier.* — Il y a des cas où un Etat tiers pourrait s'opposer à l'établissement d'un protectorat, et où, par conséquent, il ne peut être tenu d'en reconnaître les effets ; il y a des cas aussi où, sans pouvoir contester la légitimité du protectorat en lui-même, un Etat tiers a droit à ce que certains effets du protectorat ne se produisent pas à son égard.

a) Inutile d'insister sur la première hypothèse : si un protectorat s'établit au mépris du droit antérieur et supérieur d'un autre Etat, par exemple, parce que le pays subordonné était le vassal ou le protégé de cet Etat, et ne pouvait s'engager dans de nouveaux liens sans son consentement ; ou parce que le pays dont il s'agit avait contracté vis-à-vis du même Etat tiers l'engagement de ne pas se mettre en tutelle ; ou encore parce que la Puissance protectrice avait promis de ne pas assumer ce rôle, il est manifeste que le traité qui viole le droit de la tierce Puissance, lui est inopposable.

On rencontre des engagements de cette nature dans les conventions relatives à l'*hinterland* de certaines possessions coloniales et délimitant des sphères ou *zones d'influence*.

Peut-on invoquer comme un droit, s'opposant à l'établissement d'un protectorat, la *nécessité de maintenir l'équilibre*?

Dans la limite où l'intérêt de l'équilibre peut, d'après les circonstances, donner le droit de s'opposer à des acquisitions nouvelles *en pleine souveraineté*, ce qui se présente pour notre continent, dans la théorie de l'équilibre européen, nous croyons que le même principe peut être invoqué contre une extension d'influence sous la forme d'un traité de protectorat.

Si la *doctrine de Monroë* était acceptée comme une règle de droit conventionnel, permettrait-elle d'opposer un obstacle du même genre à l'établissement d'un protectorat sur le continent américain?

Notons d'abord que cette doctrine n'a pas force de loi internationale. Mais, quand bien même on lui attribuerait ce caractère, il ne faudrait pas l'entendre comme s'opposant à des modifications dans la souveraineté d'un Etat américain, qui se feraient du consentement de celui-ci. La doctrine de Monroë repousse uniquement l'ingérence étrangère qui chercherait à se produire malgré l'Etat américain intéressé, soit sous forme d'intervention, soit sous forme d'occupation coloniale (1).

b) L'hypothèse où une Puissance tierce invoque seulement le droit de ne pas subir certaines conséquences d'un protectorat, dont elle ne conteste pas d'ailleurs la légitimité, présente quelques difficultés.

Pour soutenir cette prétention, il faut évidemment

(1) V. Moore, *La doctrine de Monroë*, R. D. I., 1896, pp. 301 et s.

pouvoir se baser sur des faits antérieurs au traité de protectorat, et constituant des *droits acquis*.

Parmi les principaux de ces faits, il convient de s'arrêter aux traités consentis par un Etat avant sa mise en tutelle. Quels sont les effets produits par l'établissement du protectorat à l'égard de la Puissance tierce, avec laquelle un traité avait été passé, c'est-à-dire quels sont ses droits et ses devoirs en présence de la situation nouvelle ?

La personnalité du pays protégé restant entière et les Etats étrangers ne devant pas souffrir d'une convention à laquelle ils n'ont pas été parties, il faut déclarer nettement que le traité antérieur n'est pas atteint et continuera à produire ses effets, sauf quelques modifications de détail et de pure forme.

C'est là une grande différence entre le protectorat et l'annexion ou incorporation, dans laquelle il y a extinction d'un Etat et, par suite, de toutes ses obligations où du moins de toutes celles qui ne peuvent pas se rattacher, à titre d'accessoires inséparables, à l'objet matériel de la souveraineté, comme serait un traité de délimitation de frontière. La perspective de ces effets tout opposés du régime de l'incorporation et de celui du protectorat, est pour beaucoup, comme on sait, dans l'adoption de l'un ou de l'autre parti, quand la victoire donne le choix à l'Etat le plus fort (1).

Ce qui change, dans l'exécution des traités antérieurs, ce n'est pas l'étendue des obligations réciproques, ce n'est pas non plus la personne de l'Etat partie au traité,

(1) V. pour Madagascar, le vote de la Chambre des députés, du 20 juin 1896.

car le protégé reste toujours titulaire des droits et des obligations qui en résultent : c'est uniquement la capacité, quant à l'exercice des droits, du côté du protégé, qui sera désormais représenté par la Puissance tutrice.

Il appert de ce changement que l'Etat tiers obtient une garantie de plus, puisque le protecteur est dans l'obligation de lui procurer l'exécution du traité, et devient, en sa qualité de tuteur, responsable des faits qui lui seraient imputables à faute dans la gestion des affaires de son pupille (1).

Nous estimons que la France, par exemple, en assumant le protectorat de la Tunisie, en 1881, s'engageait par là même à respecter les traités antérieurs du pays protégé. A quoi bon, dès lors, l'article 4 de la convention du *Bardo*, stipulant que « le gouvernement de la République se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la Régence et les diverses Puissances européennes? »

Il faut admettre que la reconnaissance formelle d'un principe peut être utile en présence des inquiétudes que suscitent certaines discussions ou certaines hésitations de la doctrine.

N'a-t-on pas prétendu que l'établissement du protectorat, amenant un état de choses nouveau, devait nécessiter, comme l'annexion, un renouvellement des traités? L'assimilation n'est pas rationnelle, mais des doutes pouvaient subsister, et il était permis de craindre des interprétations défavorables aux droits des Etats tiers (2).

(1) V. Pillet, loc. cit., p. 603.

(2) V. d'Orgeval, *Le régime douanier de la Tunisie* (*Annales de l'Ecole des sc. polit.*, 1889, p. 638).

D'autre part, on a fait remarquer que « garantir » l'exécution des traités, était, de la part de la Puissance qui assumait le protectorat, quelque chose de plus que d'en reconnaître l'existence : c'était mettre le protecteur ouvertement en possession de toute l'autorité nécessaire pour diriger le protégé, dans le sens de l'*exécution* des conventions, et assurer au premier, sur la souveraineté intérieure, une action que les autres stipulations du traité de 1881 ne déterminent pas aussi clairement (1).

En ce qui concerne spécialement les capitulations que les Etats tiers peuvent invoquer à l'encontre du traité de protectorat, la clause de garantie aura cette signification particulière, que le protecteur s'engage à ne pas les supprimer sans une entente préalable avec les Puissances intéressées.

On sait que, relativement à la Tunisie, la France a cru devoir négocier avec les Puissances pour obtenir de leur part l'abandon des capitulations, du moins en ce qui concerne la juridiction consulaire, et cette manière amiable de procéder s'imposait en présence de l'article 4 ci-dessus.

Une dernière question à examiner à ce propos, est celle des droits du protecteur, relativement aux capitulations, quand il n'a pas pris l'engagement spécial de maintenir les traités. Peut-il les abroger en instituant des tribunaux qui présentent les garanties communes de la justice dans les pays civilisés ?

Les capitulations ayant la valeur des traités ordina-

(1) V. Despagnet, op. cit., p. 386.

res, il semble que l'Etat protecteur, obligé de respecter les engagements du protégé, ne peut pas plus que ce dernier mettre un terme au régime des capitulations, sans le consentement des Puissances qui les ont obtenues.

Nous estimons toutefois que la solution contraire peut être admise, en présence d'une situation nouvelle qui enlève à ce régime d'exception toute raison d'être.

Sans considérer comme licite la dénonciation des traités perpétuels, pour ce seul motif que les circonstances ne sont plus les mêmes qu'au moment de leur formation (1), nous pensons qu'il y a des cas où la clause « *rebus sic stantibus* » doit être sous-entendue, parce que la situation anormale créée par les parties, ne l'a été qu'en vue de circonstances spéciales, en dehors desquelles les contractants ne lui auraient reconnu aucune utilité.

Les privilèges extraordinaires conférés par les capitulations ne s'expliquent que par l'absence, dans les pays où elles prennent naissance, de toutes les garanties que présente l'organisation des pouvoirs publics dans une civilisation chrétienne. Ces privilèges constituent une anomalie nécessaire, mais destinée à disparaître logiquement avec les circonstances qui l'ont produite.

Le devoir de l'Etat protecteur, qui n'a pas pris d'engagements spéciaux, paraît être simplement de respecter les capitulations, jusqu'au moment où il aura réalisé, avec les éléments fournis par des populations civilisées, la substitution complète d'une organisation régu-

(1) V. Protocole du 17 janvier 1871, de la Conférence de Londres.

lière de la justice, au système essentiellement grossier et défectueux qui avait fait accepter, pour les étrangers, une sorte d'exterritorialité en matière judiciaire.

Mais, le jour où, mettant à profit son pouvoir de réformer la justice, l'Etat protecteur sera parvenu à l'accomplissement de cette tâche, soit par l'institution de tribunaux empruntés au pays supérieur, soit à l'aide de juridictions mixtes, soit même avec le concours d'une magistrature indigène, complètement initiée à notre civilisation, le droit de cette Puissance est non pas seulement de demander, mais d'exiger la suppression de juridictions compliquées, de privilèges surannés, d'immunités embarrassantes et présentant les plus graves inconvénients au point de vue de la police d'un pays et de la facilité des relations internationales.

SECTION III

FIN DU PROTECTORAT

Le contrat de protectorat, de même que le contrat de protection simple et, en général, toutes les conventions internationales, peut finir, soit par l'effet de la volonté commune des parties, soit par un événement indépendant de la volonté de l'une d'elles ou même des deux.

a) L'échéance du terme :

L'échéance du terme convenu met fin, pour l'avenir, aux effets de toute convention ; mais cette modalité affectera bien rarement un pacte de protectorat. La perpétuité est naturelle à une convention de cette nature, dans

laquelle les parties ne sauraient prévoir à quel moment précis l'utilité de la tutelle pourra cesser (1).

b) L'événement de la condition résolutoire :

Cette cause d'extinction du protectorat a une importance pratique plus considérable, car indépendamment de la condition résolutoire expresse, qui, sans doute, ne se trouvera pas fréquemment stipulée dans un traité de protectorat, il existe toujours ici la condition résolutoire tacite des contrats synallagmatiques, qui donne à celle des parties ayant à se plaindre de l'inexécution de la part de l'autre, le droit d'invoquer la résolution de ses propres obligations.

Le protégé pourrait ainsi se prévaloir de l'abandon où il est laissé par le protecteur; du fait par lui de négliger la défense de son pupille; à plus forte raison du fait de tolérer ou de favoriser contre le protégé des agressions injustes, et aurait par là, la faculté de se délier lui-même de ses obligations (2).

Le protecteur, de son côté, pourrait invoquer certains manquements graves aux devoirs de l'Etat subordonné, pour se décharger, à l'avenir, de la responsabilité du protectorat.

c) Le consentement mutuel :

Quand l'Etat protecteur et l'Etat protégé se mettent

(1) Rappelons que le protectorat collectif de la Grande-Bretagne et du Transvaal, sur le Swaziland, avait un caractère provisoire, dans la convention de 1893.

(2) En admettant que le Transvaal soit réellement sous le protectorat anglais, les événements, qui ont récemment agité cette République, ont permis de soulever la question de son retour à l'indépendance par suite du défaut de protection. V. Louter, *La question du Transvaal*, R. D. I., 1896, p. 117.

d'accord pour reviser leur contrat, le protectorat prend fin de la manière la plus naturelle et la plus heureuse, puisqu'il est reconnu par les deux intéressés qu'il n'était plus utile.

Cet accord peut se présenter sous la forme d'une dénonciation du contrat, acceptée expressément ou tacitement par l'autre partie.

Mais il importe de réagir contre une fausse opinion, qui tend à se glisser chez certains auteurs, relativement à un prétendu droit de dénonciation unilatérale du contrat de protectorat.

A moins que les contractants eux-mêmes n'aient formellement prévu et consacré, au profit de chacun ou de l'un des deux, la faculté de résilier le contrat, en le *dénonçant* à l'autre, il est contraire à tous les principes du droit international, d'admettre comme légitime cette manière d'agir relativement aux obligations du protectorat (1).

En fait, le pays protégé pourra s'émanciper de la tutelle par la force ; ou bien l'Etat protecteur pourra impunément cesser d'accomplir ses devoirs à l'égard de l'Etat pupille, mais ce sont des cas de rupture violente et non de résiliation et de résolution légale du contrat. C'est le fait brutal, et non le droit.

On a dit cependant que la guerre entre la Puissance supérieure et le pays subordonné faisait cesser la relation de protectorat, l'état d'hostilités rendant impossible l'exécution des obligations respectives des deux par-

(1) V. Heilborn, *op. cit.*, *Beendigung des Protectorats*, p. 179.

ties (1). Nous croyons plutôt que la guerre suspend le traité de protectorat, en faisant momentanément obstacle à son exécution, comme la guerre suspend du reste la plupart des traités, mais sans les détruire.

Il peut arriver que la victoire de l'Etat protecteur, fidèle, par hypothèse, à ses propres engagements, soit suivie légitimement de l'annexion, à son profit, du pays qui a manqué à son devoir; mais le vainqueur aurait aussi la faculté de s'en tenir au rétablissement pur et simple de la relation de protectorat, si elle lui paraissait le meilleur parti à prendre. La violation du devoir ne donne en effet aucun droit à l'infracteur, et le vainqueur n'aurait, pour imposer cette solution, qu'à s'appuyer sur le traité de protectorat, suspendu et non détruit par la guerre, et dont il a seul la faculté d'invoquer la résolution.

Il nous paraît également dangereux de proclamer, que la mi-souveraineté est un degré de transition et « n'a de raison d'être que par son caractère provisoire (2) », de considérer comme sous-entendue, dans les contrats de protectorat, la condition qu'il cessera : du côté du protecteur, lorsqu'il ne pourra fournir son concours sans se compromettre; du côté du protégé, quand il sera assez fort pour se défendre lui-même (3).

Le pacte de protectorat est établi dans l'intérêt des deux parties, dont chacune y poursuit des avantages distincts. Il est conclu d'ordinaire pour durer indéfi-

(1) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 401.

(2) V. F. de Martens, *Droit intern.*, t. I, p. 331.

(3) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 403.

niment, autant que la perpétuité peut humainement se réaliser.

Le respect dû aux conventions exige que les deux parties se mettent d'accord pour détruire ce que leur consentement mutuel a créé.

C'est la seule manière d'assurer à chacun son droit; car, si, dans la pratique, l'une des parties ne trouve plus son profit à exécuter le contrat, l'autre en retire peut-être encore, l'utilité qu'elle avait en vue en s'engageant; et cela suffit pour maintenir la convention.

Sans doute, à un moment donné, le protégé aura intérêt à aller au-devant d'une annexion; ou, au contraire, dans d'autres circonstances, le protecteur trouvera avantageux de consentir à une émancipation de son pupille; et la fin du protectorat, sous une forme ou sous une autre, pourra paraître comme une solution heureuse, apportée à des difficultés internationales.

C'est à la sagesse de chaque Etat de le comprendre, et de faire en sorte qu'ils usent en commun de leur liberté pour modifier leur condition respective. Mais les principes exigent que l'œuvre du consentement mutuel ne puisse pas être modifiée par la volonté d'un seul, tant que l'autre observe ses engagements; et les principes ne peuvent pas être sacrifiés à des considérations d'intérêt particulier (1).

d) Impossibilité d'exécuter :

Si, pour une cause quelconque, l'Etat protecteur deve-

(1) Le protectorat de la France sur Tahiti a fini régulièrement par un acte d'abandon des droits souverains, signé du roi et du commissaire de la République, le 29 juin 1880, acte approuvé par la loi du 30 décembre de la même année.

nait incapable d'exercer la tutelle, il va de soi que le contrat de protectorat finirait faute d'objet, et par l'effet de la force majeure.

Du côté de l'Etat protégé, la fin peut arriver par l'extinction de la personne internationale, ce qui a lieu dans le cas de conquête accomplie, soit par l'Etat protecteur lui-même, comme nous le disions plus haut, soit par un Etat tiers.

LIVRE III

LE PROTECTORAT COLONIAL

NOTIONS GÉNÉRALES

Les pays non civilisés, où toute organisation régulière et durable des pouvoirs publics fait défaut, où l'on chercherait vainement dans ceux qui exercent l'autorité, les conditions d'unité et de stabilité qui, seules, peuvent constituer une société politique indépendante ; ces pays, qui contiennent des peuplades avec leurs chefs, mais non un peuple avec son gouvernement, ne sont pas susceptibles d'un régime, tel que le protectorat de droit des gens.

La Puissance qui vise à étendre son action sur des territoires de cette nature, devra, faute d'y rencontrer une personnalité internationale avec laquelle elle puisse négocier et entrer en partage des droits souverains, apporter elle-même à ces pays les éléments qui leur manquent pour jeter les bases d'une souveraineté au moins rudimentaire, c'est-à-dire des autorités hiérarchiquement instituées, capables de sauvegarder les intérêts privés et publics, sous une direction commune.

Autrement dit, à l'égard des territoires dépourvus de toute civilisation et vacants au point de vue de la sou-

veraineté, une Puissance peut seulement acquérir des droits souverains, mais non se constituer protectrice d'un Etat qui n'existe pas (1).

Toutefois, une semblable acquisition de la souveraineté entière par occupation exigerait souvent, à raison de l'étendue des régions soumises et de la barbarie de leurs habitants, un tel déploiement de forces militaires, un tel accroissement du nombre des fonctionnaires et des dépenses publiques, que bien rarement les Etats colonisateurs, même les plus puissants, seraient en mesure d'y suffire.

On peut, sans beaucoup d'efforts, réaliser l'annexion, à titre de colonie, d'un territoire très restreint ; mais il n'en serait plus de même, s'il s'agissait, par exemple, d'une de ces contrées africaines, sur lesquelles la France, l'Angleterre ou l'Allemagne ont planté leur drapeau, contrées plus vastes, à elles seules, que de grands Etats européens, et qu'on voulût y installer partout les garnisons, les administrations, les services publics, les tribunaux, les conseils, que comporte l'exercice sérieux des droits de souveraineté.

Mais, les avantages qu'une Puissance entend tirer des terres nouvelles, accessibles à son influence, ne lui paraissent dignes de ses sacrifices que si elle peut en bénéficier seule, en écartant toute tentative semblable d'expansion coloniale, de la part des autres Etats.

Or, on ne peut s'assurer un droit exclusif contre toute éventualité d'occupation étrangère, qu'en occupant soi-même le premier.

(1) V. Salomon, *Occupation des territoires sans maître*, pp. 230 et s.

Pour arriver à écarter les autres Puissances d'un territoire, *res nullius* au point de vue de la souveraineté, sans assumer les charges qu'entraîne une colonie proprement dite, on a créé un *protectorat* d'un genre nouveau, susceptible de revêtir deux formes, dont l'une d'ailleurs conduit à l'autre.

Nous l'avons appelé, pour le distinguer et de la « protection » simple et du « protectorat » du droit des gens, le *protectorat colonial*; et nous nous sommes servi, pour spécifier chacune des deux formes qu'il peut affecter, des expressions : *occupation à titre de protectorat* et *protectorat administratif*.

Etant donné l'emploi, aujourd'hui consacré par l'usage, du mot : *protectorat*, pour désigner autre chose que le *protectorat de droit des gens*, et certaines occupations, dans lesquelles il n'y a pas, en réalité, d'Etat protégé, le qualificatif « *colonial* » semble propre à caractériser ce sens nouveau de l'expression, parce que c'est bien dans un but d'expansion coloniale que ces protectorats ont été imaginés (1).

Notons toutefois que rien ne s'oppose à la constitution d'un protectorat de droit des gens ou « international » dans un but colonial (2).

(1) Cette dénomination de « protectorat colonial » se trouve prise, avec le sens que nous lui donnons ici, pour désigner « une forme atténuée de l'exercice de la souveraineté territoriale » et par opposition au « protectorat international », dans un article de M. Catellani sur les *Possessions africaines et le droit colonial de l'Italie*, R. D. I., 1895, p. 42.

(2) M. d'Orgeval, dans son étude sur les *Protectorats allemands*, en faisant usage de l'expression « protectorat colonial administratif », par opposition au « protectorat colonial du droit des gens », a voulu avec raison prévoir le cas, où le protectorat sur un Etat

L'occupation à titre de protectorat, qui n'est qu'un commencement de prise de possession de la souveraineté, précède naturellement le *protectorat administratif*; qui suppose, du moins dans le système français, une acquisition de la souveraineté complète. Les deux formes du protectorat colonial peuvent s'utiliser successivement dans un même territoire et préparer la voie à l'établissement du régime des colonies proprement dites.

§ 1

L'OCCUPATION A TITRE DE PROTECTORAT

Inventée, pour procurer à un Etat colonisateur sur un *territorium*, *nullius* quant à la souveraineté, et à l'aide d'une prise de possession imparfaite et plus fictive que réelle, un droit de priorité pour une acquisition effective et intégrale dans l'avenir, *l'occupation à titre de protectorat* est théoriquement très discutable.

Dire qu'un Etat occupe, mais seulement « à titre de protectorat », c'est reconnaître qu'il *n'occupe pas*, au sens juridique du mot, c'est avouer que sa prétendue occupation manque des conditions requises pour l'acquisition d'un droit exclusif de souveraineté.

On peut définir l'occupation à titre de protectorat : la situation d'un Etat civilisé, qui jouit, dans un territoire non civilisé et ne formant pas une unité politique, de certains droits souverains seulement, mais en se réservant la faculté exclusive d'acquérir la pleine souveraineté.

serait organisé en vue de servir à l'expansion coloniale du protecteur, comme en Tunisie (*Annales de l'Ecole des sc. polit.*, 1890, pp. 704 et 707).

Comme on le voit, l'« occupation à titre de protectorat » ne donne à l'occupant qu'une partie, très restreinte au début, des droits compris dans la souveraineté.

Ce procédé néanmoins présente le plus souvent, à raison même de la simplicité de ses moyens et de la portée restreinte de ses effets, des avantages importants sur l'occupation en souveraineté; avantages qui le font employer de préférence à cette dernière dans un grand nombre de cas. C'est même, à l'égard des contrées d'une vaste étendue, le seul procédé qui permette à une même Puissance d'y établir graduellement son autorité, sans entrer en conflit avec d'autres Puissances, au sujet des parties du territoire non encore atteintes par son action civilisatrice.

Nous envisagerons l'utilité de cette pratique au triple point de vue : de l'Etat occupant, des populations du pays occupé, des Etats tiers.

a) Avantages pour l'occupant. — Ils sont faciles à apercevoir. Si, en effet, l'occupation en souveraineté, avec les obligations qu'elle entraîne, commence par être très onéreuse, puisqu'elle réclame, pour devenir immédiatement effective, des sacrifices considérables en argent et souvent en hommes, le pseudo-protectorat supprime d'un trait toutes ces exigences.

Par lui, un Etat parvient très aisément, à l'aide de quelques traités avec les chefs du pays, à distancer, dans la course coloniale, les Puissances rivales (1), à

(1) « Le but de ces contrats est simplement d'acquérir à l'Etat protecteur un droit exclusif à l'occupation du pays et d'englober la race et son pays dans sa sphère d'intérêts. » Heilborn, *op. cit.*, *Begriff des Protektorats*, § 3, p. 65.

s'assurer un champ libre pour l'avenir, à se préparer les avantages d'un protectorat politique ou d'une annexion, et cela, tout en se dispensant, pour le moment, d'une prise de possession réelle.

Vis-à-vis de l'Etat qui l'exerce, le pseudo-protectorat se recommande encore par son caractère en quelque sorte provisoire, car, selon la remarque de Westlake : « Grande est la puissance des mots. L'Etat qui assume la charge d'un protectorat se sent moins engagé. La tâche le fatigue-t-elle, il abandonne le protectorat avec une moindre atteinte à sa dignité que lorsqu'il s'agit d'une possession s'appuyant même uniquement sur un commencement de titre. Dans la pratique, l'institution des protectorats sur les régions non civilisées a donné plus de liberté aux mesures initiales à prendre pour arriver à les acquérir (1). »

b) Avantages pour le pays occupé. — Du côté des indigènes, le pseudo-protectorat possède le mérite de ne changer presque rien à leurs habitudes et de rendre plus supportable l'immixtion étrangère, puisque le pouvoir de l'occupant n'apparaît que sur quelques points du territoire, et en quelques matières seulement.

c) Avantages vis-à-vis des Etats tiers. — Enfin, du côté des Etats tiers, l'occupation en protectorat leur porte moins ombrage, parce qu'elle implique des actes d'autorité peu multipliés, une domination moins tranchée et plus précaire. Elle permet, d'ailleurs, aux Puissances tierces, d'établir elles-mêmes, à leur tour, et à

(1) Westlake, op. cit., p. 197.

peu de frais, immédiatement au delà des limites de la zone ainsi possédée, une occupation semblable.

La notion de l'*occupation en protectorat* implique l'idée d'une certaine possession, limitée, il est vrai, à quelques droits souverains, mais effective : le territoire, ainsi possédé, est réellement, sous plus d'un rapport, à la disposition de l'occupant, et à sa disposition exclusive.

Autre chose est la notion de l'*hinterland*, mot qui proprement ne désigne que la situation d'un pays en arrière d'un autre et constituant son prolongement géographique.

Comprendre dans l'*hinterland* de l'une de ses possessions un territoire déterminé, c'est, pour une Puissance coloniale, tendre à se faire reconnaître un droit exclusif de l'occuper, soit en souveraineté, soit en protectorat ; ce n'est pas encore s'attribuer ce droit.

Quant à la *zone* ou *sphère d'influence*, c'est une région sur laquelle on prétend le même privilège, sans qu'elle constitue nécessairement une dépendance naturelle d'un territoire déjà occupé.

Si l'*hinterland* ou la *zone d'influence* ont été délimités par une convention internationale, il en résulte bien de véritables droits, mais opposables aux parties contractantes seulement, tant que l'occupation n'aura pas été réalisée (1).

(1) « Une sphère d'influence n'est point en elle-même une forme reconnue d'agrandissement ; si dans la sphère qui leur est réservée, un des Etats rencontre un troisième Etat qui n'a point été partie à la convention, les droits de ce troisième Etat sont intacts. Pour lui l'accord est *res inter alios acta*, il ne peut lui être opposé. » Westlake, op. cit., p. 202.

I. — ÉTABLISSEMENT DE L'OCCUPATION EN PROTECTORAT

L'établissement d'une occupation en protectorat n'est possible que sur les territoires habités, les régions désertes n'étant susceptibles que d'une occupation à titre de souveraineté.

Le pseudo-protectorat suppose la réalisation des conditions suivantes :

a) *L'absence d'une souveraineté véritable antérieurement établie.*

Il ne pourra donc s'exercer que sur un *territorium nullius*, c'est-à-dire à l'égard de peuplades imparfaitement civilisées, souvent, sans liens fixes avec le sol, et ne formant pas une unité nationale, une société organisée (1).

Ainsi, l'existence dans un pays, d'une souveraineté, sans laquelle le *protectorat de droit des gens* ne peut pas naître, est, au contraire, un obstacle à l'*occupation en protectorat*.

b) *Une prise de possession effective de certains droits de souveraineté par l'Etat civilisé*, qui se réserve exclusivement la faculté d'acquérir les autres par la suite.

La nécessité d'une certaine effectivité est admise par tous les auteurs. Un protectorat, qui n'aurait d'autre base qu'une déclaration d'intention, un protectorat « sur le papier », comme on a pu dire de certains *blocus*, ne

(1) « Par cette raison, elles n'ont pas de souveraineté constituée, laquelle est sans doute un droit politique dérivé de la civilisation et qui, pour cela, a la civilisation comme base et comme condition d'être. » De Martens Ferraô, *L'Afrique*, p. 61.

saurait créer des droits et s'imposer aux Puissances auxquelles on le notifierait (1). Cette règle est de bon sens ; elle n'avait besoin d'être inscrite en aucun traité.

Dans la pratique, les droits souverains qui seront les premiers organisés et exercés par l'occupant à titre de protectorat, comme acte de prise de possession, consistent particulièrement dans la protection des personnes et des biens et la représentation du pays au point de vue des relations avec les autres Etats (2). Par cette simple observation, on peut expliquer l'emploi du mot « protectorat » évidemment impropre du reste, pour désigner la situation à laquelle nous faisons allusion, et qui n'est réellement au fond qu'un « pseudo-protectorat » en face du protectorat véritable ou « du droit des gens. »

Il faut, à ce propos, aborder une difficulté qui a soulevé de nombreuses discussions. L'Acte général de la Conférence de Berlin a formulé, pour les pseudo-protectorats, aussi bien que pour les occupations véritables ou en souveraineté, une règle commune, celle de la *notification* ; par contre, ce qu'il dit de la nécessité de la condition d'*effectivité* ne concerne que les dernières. De la comparaison des articles 34 et 35 de l'Acte, ressort une différence et une opposition de nature à embarrasser l'interprète.

Après avoir déclaré, dans l'article 34, que l'établisse-

(1) V. Projet de l'Institut du Droit international, session de Lausanne (1888), art. 1, 2, 3; *Annuaire*, t. X, p. 189. — Projet de M. Jèze, art. 8, *L'Occupation*, p. 385.

(2) V. Westlake, op. cit., p. 192.

ment d'un protectorat, comme la prise de possession en souveraineté, est assujetti, pour les territoires visés spécialement, à la formalité de la notification diplomatique, l'Acte de Berlin ne traite plus, dans l'article 35, où il est question de l'effectivité, que des « territoires occupés » ; ce qui se rapporte uniquement à l'occupation *en souveraineté* ou occupation proprement dite, dans le langage adopté par la Conférence. Or, les travaux préparatoires de la convention démontrent que c'est intentionnellement et après débats, que les plénipotentiaires ont placé les pseudo-protectorats en dehors de la portée d'application de l'article 35.

Comment concilier pour les protectorats africains, dont s'occupait la Conférence de Berlin, la dispense, implicitement mais sûrement admise en leur faveur, de la règle de l'article 35 sur « l'effectivité », avec ce qui a été dit plus haut de la nécessité d'une certaine prise de possession effective, de la part de l'Etat qui prétend établir un protectorat de ce genre ?

La conciliation est possible si l'on observe que l'effectivité imposée aux occupations en souveraineté par l'article 35, va plus loin que ce que l'on est en droit d'exiger d'un pseudo-protectorat au moment même où il s'établit. L'article proclame : « l'obligation d'assurer... l'existence d'une autorité *suffisante pour faire respecter les droits acquis* et, le cas échéant, *la liberté du commerce et du transit* dans les conditions où elle serait stipulée. »

On comprend cette obligation pour le cas où une Puissance prétend à une souveraineté complète et définitivement acquise, mais elle ne serait plus rationnelle

pour un simple protectorat, lequel n'est qu'un acheminement vers la possession des droits souverains, un commencement d'acquisition ne portant encore que sur certains des éléments dont se compose la souveraineté entière.

Ce que l'on voulait éviter, avant tout, c'était l'abus des occupations fictives par voie de simple déclaration ou notification, et c'est le but de l'article 35 : une Puissance ne pourra se prétendre souveraine, dans les territoires dont il s'agit, sans avoir effectivement établi une autorité suffisante pour faire respecter tous les droits mentionnés dans cet article.

Quant au pseudo-protectorat, c'est-à-dire à la situation d'une Puissance qui entend jouir d'un titre exclusif à une occupation ultérieure complète, par le simple fait d'assumer actuellement une mission de protection plus ou moins restreinte, dans un pays déterminé, c'était tout autre chose.

On pouvait, à la Conférence de Berlin, discuter sur l'opportunité d'une disposition consacrant cette théorie, et sur les abus que son admission était de nature à provoquer et à légitimer pratiquement. On pouvait aussi condamner la doctrine du *commencement de titre* résultant soit de la simple *découverte*, soit même d'une *prise de possession partielle et imparfaite*. Mais, puisque les Puissances contractantes trouvaient bon de se réserver pour l'avenir les facilités offertes par la théorie nouvelle, faisant du pseudo-protectorat un commencement de titre et un acheminement à la souveraineté, il eût été irrationnel et contradictoire de poser comme condition, la même effectivité dans les deux cas!

Aussi croyons-nous que la rédaction de l'article 35 se défend par elle-même des critiques dont elle a été l'objet, et que, demander, comme on l'a fait (1), en matière d'effectivité, l'extension au protectorat de la règle sur l'occupation en souveraineté, c'est exiger trop et rendre presque purement nominale la différence qu'on maintient cependant entre les deux.

Que l'on puisse abuser de la théorie du pseudo-protectorat, pour chercher à écarter une Puissance rivale par une notification ne répondant à rien de sérieux, c'est ce que nous reconnaissons volontiers ; mais on peut abuser de tout, et la notification d'une occupation en souveraineté présente le même danger de simulation.

Les abus sont à redouter, surtout dans les commencements de l'occupation en protectorat et, comme on l'a fait remarquer, ils tendent à se corriger graduellement par la pratique même de ce procédé. Il importe à la Puissance qui veut exercer une influence protectrice sur une région déterminée, où un Etat réellement constitué fait défaut, d'y établir rapidement une autorité suffisante afin d'éviter toute intervention de la part des Puissances tierces et de pouvoir conserver un caractère exclusif à son action directrice.

Pour que son droit de priorité, ne soit pas sujet à discussion, l'Etat protecteur est amené à s'ingérer dans les affaires, tant extérieures qu'intérieures, des peuples qu'il dirige, plus encore que s'il avait devant lui un véritable Etat protégé, jouissant personnellement des droits de souveraineté et capables de les revendiquer.

(1) V. les projets cités plus haut.

Cette immixtion s'exerce spécialement au point de vue de la justice, qui doit être rendue par le protecteur, même à l'égard des sujets des tierces Puissances, s'il veut éviter l'établissement de juridictions étrangères. »

L'effectivité de la souveraineté en matière d'occupation à titre de protectorat, est tellement dans la nature des choses que, suivant une juste observation (1), l'article 2 de l'Acte de Bruxelles du 2 juillet 1890, pour la répression de la traite, mentionne parmi les moyens les plus efficaces à employer dans ce but : « l'organisation progressive des services administratifs, judiciaires, religieux et militaires, dans les territoires d'Afrique placés sous la souveraineté ou *sous le protectorat* des nations civilisées. »

La condition de la notification diplomatique n'est exigée *in terminis* que pour certains territoires africains. A l'égard des autres, il suffit, pour établir l'existence du protectorat au regard des Puissances étrangères, que le fait de son établissement soit parvenu à leur connaissance par un moyen quelconque.

Il est à peine besoin d'insister sur la convenance et les avantages pour tous, d'une notification officielle faite par l'Etat protecteur, dans les hypothèses où le droit conventionnel ne l'exige pas comme condition de validité.

Dans tous les cas, une détermination exacte, sinon une véritable délimitation, qui n'est pas d'ordinaire possible immédiatement, de la contrée que l'on entend soumettre à ce régime, est nécessaire pour donner à

(1) V. Despagne, *op. cit.*, p. 229.

la déclaration de protectorat un caractère sérieux et utile.

Ce qui n'est pas clairement désigné comme pays protégé, reste *territorium nullius*.

Nous n'avons pas mentionné parmi les conditions requises, en droit international, pour l'existence du protectorat sur un pays non civilisé, celle d'une cession de souveraineté obtenue des chefs de peuplades plus ou moins barbares qui s'y trouvent.

C'est qu'en effet, nous ne croyons pas cette condition indispensable pour la reconnaissance, en droit international, du régime de protectorat. Une cession toutefois peut être considérée, le plus souvent, mais non point toujours (1), comme une obligation d'équité, dictée à la conscience des représentants de l'Etat protecteur par un devoir d'humanité et de justice, et aussi comme une sage précaution pour éviter les conflits au moment de la prise de possession.

Il en est à peu près du protectorat comme de la conquête suivie d'annexion.

La conquête peut être injuste, mais quand elle est consommée, la reconnaissance de ce fait, que les droits souverains existant sur un pays sont passés en de nouvelles mains, s'impose dans les relations internationales.

De même, l'établissement d'une souveraineté totale ou seulement partielle, dans une région où, faute d'un Etat organisé, elle manquait totalement, doit être reconnu en droit international, alors même que les

(1) La prise de possession en protectorat peut avoir lieu à la suite d'une guerre, au lieu d'une annexion.

procédés employés pour la constitution de cette souveraineté seraient condamnables.

Le droit conventionnel pourrait, sans doute, formuler une règle au sujet des cessions, d'une valeur intrinsèque souvent si discutable, demandées à des principicules sauvages ou barbares; et, si on s'entendait sur ce point délicat, faire de semblables cessions la condition *sine qua non* de la reconnaissance internationale du protectorat, assumé et notifié par un Etat dans un pays non civilisé.

Mais, bien que son attention ait été attirée sur les conditions de légitimité des occupations à l'égard des droits des chefs indigènes, la Conférence de Berlin n'a point voulu légiférer sur ce point (1); et, suivant nous, elle a bien fait: « Un engagement conventionnel de cette nature eût suscité entre Etats rivaux ou compétiteurs d'interminables contestations, car les enquêtes auxquelles les quatorze gouvernements représentés à Berlin se seraient vus ainsi conviés, auraient soulevé des questions le plus souvent insolubles, telles que, par exemple, les causes initiales du conflit, si la mainmise sur tel territoire avait eu lieu à la suite d'une guerre, ou, dans le cas contraire, le libre consentement des indigènes, leur connaissance complète de la signification des actes souscrits par eux, la validité de leurs titres de contractants, etc., etc. (2). »

Les conditions, que la législation intérieure de cha-

(1) V. Protocole VI, Livre jaune, pp. 185, s.

(2) Engelhardt, *Etude sur la Déclar. de la Conf. de Berlin*, R. D. I., 1886, p. 580.

que l'Etat peut prescrire, pour la régularité d'une occupation en protectorat, ne regardent pas non plus le droit international ; et une occupation de ce genre, tout aussi bien que l'établissement d'un véritable protectorat, ne seraient pas non avenue aux yeux des autres Puissances, pour avoir manqué d'une formalité constitutionnelle, si, en fait, on peut dire que l'Etat a agi par ses représentants, ou a ratifié les actes accomplis pour son compte par des particuliers.

Il suffit que les conditions du droit international se trouvent réalisées.

Observons, à ce propos, que les lois constitutionnelles françaises sont muettes sur le point spécial qui nous occupe. Il est bien question de l'approbation législative de certains traités, ce qui s'applique indirectement aux traités de protectorat proprement dits. Mais il n'y a pas ici de convention *internationale*, parce que les cessions de souveraineté, faites par les chefs indigènes, ne revêtent pas, ainsi que nous l'avons vu, ce caractère.

Le pouvoir exécutif français peut donc prendre librement les mesures qui se rattachent à une occupation en protectorat, sauf le contrôle du pouvoir législatif dans les questions de finances qu'elle peut soulever.

Aussi les conventions passées avec des chefs indigènes, sont-elles ratifiées chez nous, par des décrets, dont la mise à exécution rentre dans le domaine du ministre des colonies (1).

(1) Par exemple : le traité du 27 avril 1881, établissant le protectorat français sur le Bammako, ratifié par décret du 23 mai 1889, De Clercq, op. cit., t. XVIII, p. 237.

II. — EFFETS DE L'OCCUPATION EN PROTECTORAT

A) *Condition du territoire protégé au point de vue international.*

Dans le protectorat politique ou de droit des gens, deux Etats sont en présence, entre lesquels sont partagés plus ou moins inégalement les divers attributs de la souveraineté.

Le protégé est réduit, il est vrai, au rang d'Etat mi-souverain, mais il conserve la personnalité internationale. Rien de semblable ici.

On voit bien une Puissance protectrice, mais pas d'Etat protégé, les peuplades sur lesquelles s'exerce l'action du protecteur ne constituant pas une communauté politique organisée; ce qui rend à leur égard tout véritable protectorat impraticable (1).

C'est pourquoi l'occupation à titre de protectorat doit être rangée parmi les modes originaires d'acquisition de la souveraineté et non parmi les modes dérivés.

Le protecteur est, en réalité, un acquéreur de droits de souveraineté à titre de premier occupant sur un *territorium nullius*; seulement il n'acquiert pour le moment qu'une souveraineté partielle, et ce qui lui manque de la souveraineté n'appartient encore à personne.

De ce que les populations protégées ne constituent pas un Etat, nous devons conclure que ce ne sont point les traités passés, à cette occasion, avec les chefs indi-

(1) Heilborn, op. cit., I, § 3, p. 64.

gènes, qui transmettent à la Puissance protectrice les droits souverains, qu'elle va désormais exercer : « *Nemo dat quod non habet.* »

Si de telles conventions ont été employées pour faire accepter pacifiquement la fondation d'une souveraineté, au moins partielle, qui ira en se développant, ces conventions ne sont pas des traités dans le sens international, c'est-à-dire dont une *personne internationale* puisse se prévaloir contre l'occupant.

La collectivité des habitants ne constitue pas l'organisme politique dont l'existence serait nécessaire pour qu'on pût donner aux accords intervenus l'autorité de traités proprement dits.

Nous nous garderons de prétendre que ces accords soient totalement dépourvus de valeur, et qu'ils ne soient pas par eux-mêmes obligatoires entre les parties ; mais, c'est affaire intérieure et non de politique internationale. L'Etat, au nom duquel ils ont été consentis, ne relève que de lui-même, quant à leur exécution.

B) Droits et devoirs de l'Etat qui occupe un territoire en protectorat.

Les droits et les devoirs de la Puissance qui occupe en protectorat sont différents de celle de la Puissance qui exerce un protectorat politique.

Dans l'hypothèse que nous visons en ce moment, l'Etat protégé fait défaut, et le protecteur qui manquera à ses obligations n'aura pas devant lui une personnalité du droit des gens, susceptible de formuler des plaintes par voie diplomatique ou de recourir à la sanction d'une guerre internationale. Le défaut de cette

sanction, d'ailleurs, ne libère en aucune façon l'Etat protecteur, de l'accomplissement de ses devoirs.

Les effets de l'occupation en protectorat, dans les rapports entre l'Etat unique et le pays protégé, peuvent se formuler dans les règles suivantes :

a) *L'Etat a un devoir de protection*, non seulement envers ses nationaux, mais à l'égard des indigènes et des étrangers, et *il a les droits* dont l'exercice de cette protection demande la reconnaissance.

La justice à rendre, dans toutes les affaires civiles ou pénales intéressant des personnes étrangères au pays, la justice au profit des indigènes eux-mêmes, s'il n'existe pas des juridictions locales, qui soient acceptables, la haute police du pays, sont au nombre des premiers droits souverains que le protecteur doit exercer.

La protection à l'extérieur, c'est-à-dire par la représentation du territoire auprès des Puissances étrangères, est aussi essentielle.

b) *L'Etat occupant ne jouit que d'une partie des droits souverains*. — Sans cela il occuperait en souveraineté et non simplement en protectorat.

Les autres droits souverains n'existent pas dans le pays, autrement dit sont en suspens.

Si les autorités locales, en attendant que l'organisation commencée par le protecteur se complète, continuent à faire usage des pouvoirs indispensables à l'existence de toute collectivité, comme la perception de certains impôts et le jugement des contestations entre indigènes, ces autorités sont isolées de toute personne internationale, et par suite ne forment pas obstacle à ce que la

souveraineté de l'Etat dominant soit étendue à leur détriment.

c) *La responsabilité de l'Etat occupant est limitée*, comme la part de souveraineté qu'il s'attribue. Il ne serait donc pas responsable, vis-à-vis des autres Puissances, du défaut de police, dans les lieux où ne s'exerce pas encore d'une manière effective son autorité ; ni du déni de justice, là où il n'est pas encore parvenu à installer des tribunaux. Toutefois nous ferons plus loin observer que cette irresponsabilité ne saurait se prolonger indéfiniment.

Le protecteur ne peut être garant que de l'exercice des droits souverains qu'il assume. « La Puissance protectrice d'une race africaine, n'a à défendre qu'une race, c'est-à-dire une réunion de personnes et leur propriété, soit collective, soit individuelle ; mais son devoir de protection ne s'étend pas à un Etat (1). »

d) *L'Etat occupant est lié par les conventions passées entre lui et les chefs indigènes* ; mais il est seul juge de ses devoirs à cet égard.

Que ces conventions obligent la Puissance, qui les a consenties par ses mandataires, ou les a ratifiées, quand elles avaient été passées sans pouvoirs spéciaux ; cela n'est pas douteux. A quoi serviraient les conventions, si on ne leur reconnaissait un caractère obligatoire ?

Seulement l'Etat qui, violant sa promesse, viole le droit, n'enfreint pas précisément le droit *international*, car son cocontractant n'est pas une personne internationale ; et c'est pourquoi les accords de cette nature ne

(1) Heilborn, op. cit., I, § 3, p. 61.

sont pas, à proprement parler, des « traités », dans le sens des traités internationaux (1).

De telles conventions, à la condition d'être observées, sont utiles, non point pour transmettre la souveraineté, qui ne peut être acquise ici que par occupation, mais pour faciliter la tâche du protecteur, en rassurant la population et ses chefs sur l'usage qui sera fait, par l'occupant, des droits souverains qu'il établit; et aussi, pour marquer, d'une manière indéniable, l'époque d'une prise de possession, qui sera exclusive des droits ultérieurement prétendus par une autre Puissance.

La bonne foi est en cette matière, comme dans tous les contrats, la règle fondamentale. Il faut, à ce propos, condamner les clauses insidieuses, l'emploi d'expressions qui ne seraient pas comprises des indigènes.

D'autre part, s'il est très légitime de faire figurer dans ces traités, des indemnités pour ceux que l'on prive de certains droits, il ne convient pas d'exagérer la valeur des cessions qu'ils consentent, en y attachant le caractère de véritables transmissions de la souveraineté. C'est ce qui a fait dire qu'« en Afrique... on a quelquefois donné aux traités conclus avec les tribus non civilisées une importance, un développement qui prêtent plutôt à rire qu'ils ne servent d'argument (2). »

Il faut néanmoins se féliciter de voir, à notre époque, l'établissement des Puissances européennes dans des pays non civilisés, commencer, non point par des me-

(1) V. Pillet, loc. cit., p. 536. — « Ce ne sont pas des traités entre Etats; mais simplement des conventions entre un Etat et une collectivité. » Heilborn, op. cit., I, § 3, p. 60.

(2) Westlake, op. cit., p. 160.

naces ou des violences, mais par des conventions, dans lesquelles les indigènes reçoivent avec des assurances pacifiques, certains témoignages matériels des bonnes dispositions de l'occupant.

Bien qu'il n'y ait pas de souveraineté réellement organisée dans ces territoires et que les souverains locaux ne soient pas de véritables chefs d'Etats, les populations indigènes et ceux qui les gouvernent ont le droit, quand rien de leur part n'a provoqué l'emploi de la force, quand leurs coutumes ne sont pas directement attentatoires à l'ordre international, de n'être soumis à une autorité étrangère que de leur propre consentement.

Malgré de regrettables exemples du contraire, il semble que l'on admette de plus en plus de nos jours le respect de la liberté des indigènes par les Puissances civilisées, dans leur expansion coloniale.

Une fois l'entente faite, « on ne voit pas pourquoi ces conventions, réunissant tous les éléments essentiels des accords juridiques, ne seraient pas efficaces entre les parties et opposables aux tiers, dans la mesure où un contrat peut être invoqué vis-à-vis d'eux (1) ».

C) Effets de l'occupation en protectorat à l'égard des Etats étrangers.

Une fois le pseudo-protectorat établi avec une effectivité suffisante, et ce fait parvenu à la connaissance des autres Etats, ceux-ci seront tenus de respecter

(1) Despagnet, op. cit., p. 251.

l'existence du protectorat, sous la réserve de leurs droits antérieurement acquis.

L'ordre de choses nouvellement établi est opposable à tous, comme celui qui résulte d'un protectorat politique ou d'une occupation en souveraineté.

Les Etats tiers devront donc reconnaître et tenir pour légitimes :

a) La jouissance acquise à l'Etat protecteur des droits de souveraineté dont il a pris possession ;

b) Pour l'avenir, son droit exclusif à acquérir la souveraineté entière, à la condition de réaliser cette acquisition dans un délai moral.

Le droit de priorité, dérivant d'une prise de possession partielle, doit être admis, en droit international, comme le seul moyen d'éviter des conflits de prétentions, aussi multipliés qu'insolubles.

Sur une terre déserte, la souveraineté serait incontestablement acquise au moyen d'une simple manifestation extérieure de volonté, par quelque acte matériel de nature à prouver l'existence de l'*animus domini*, tel que l'érection d'un monument commémoratif, le fait d'arborer le drapeau national ; et la Puissance qui aurait accompli cette démonstration pourrait invoquer un droit de priorité pour assurer et compléter par la suite sa prise de possession (1).

Dans un pays, habité par une population non civilisée, où la souveraineté n'est pas encore constituée, il faut évidemment, pour l'acquérir, en tout ou en partie, quelque chose de plus qu'une manifestation d'intention :

(1) V. Jèze, op. cit., p. 215.

la prise de possession devra être plus effective, et consister dans l'établissement d'une certaine administration constituant précisément l'exercice de quelques droits souverains, comme ceux de juridiction.

Mais, là aussi, dans la doctrine qui a triomphé à la Conférence de Berlin, le premier occupant ne saurait être privé d'un délai pour parfaire son installation et, à la seule condition de ne pas interrompre sa marche en avant, il aura ce privilège de pouvoir écarter tout compétiteur venu après lui.

Etant donné le droit de priorité du protecteur, les effets de l'établissement d'un protectorat de pays non civilisé, à l'égard des Etats étrangers, sont à envisager successivement au point de vue du présent et au point de vue de l'avenir.

I. — *Pour le présent*, l'Etat étranger est tenu de reconnaître l'existence des droits de souveraineté dont le pays protecteur a pris possession. Il le fait ordinairement par un accusé de réception de la notification diplomatique, à lui adressée par l'occupant.

La portée de cet accusé de réception ne doit pas être exagérée. Il établit bien que la Puissance qui le donne ne se reconnaît aucun droit acquis, puisqu'elle ne formule pas de protestation; mais non qu'elle se prononce sur la légitimité de l'occupation à l'égard des Puissances tierces, qui viendraient à invoquer des droits personnels.

Par le fait qu'un Etat reconnaît l'existence du protectorat, à lui notifié, il renonce à soustraire ses propres sujets à la juridiction de l'occupant, dans la mesure où celui-ci parvient à la faire fonctionner.

Si le pays étranger avait, dans la région protégée, et avant l'occupation, des consuls et une juridiction consulaire, il doit logiquement subordonner leur maintien à l'autorisation de la souveraineté nouvelle, à moins qu'il ne se prévale, comme d'un droit acquis, de sa propre possession, pour occuper lui-même; auquel cas il protestera, au lieu d'accuser simplement réception de la notification.

La reconnaissance d'une occupation en protectorat doit être considérée, de plein droit, comme conditionnelle, en ce sens qu'elle cessera de valoir si l'Etat protecteur n'achève pas, dans un délai raisonnable, l'acquisition de la souveraineté complète.

II. — *Pour l'avenir*, les droits du protecteur sont en suspens, placés dans l'alternative ou d'être consolidés par une prise de possession totale des droits souverains, ou d'être anéantis par l'intervention d'une Puissance étrangère qui viendrait se substituer à la première en assumant toutes les charges de la pleine souveraineté.

La durée de cette période provisoire, pendant laquelle le protecteur peut consolider son œuvre, en écartant ses concurrents, ne saurait être exactement précisée(1). Elle dépend des circonstances, en ce sens que, là où les résidents étrangers sont plus nombreux, les transactions plus multipliées, la sécurité des communications plus menacée, il faut dire que le besoin d'organisation se faisant sentir davantage, les hésitations et les lenteurs de l'Etat protecteur doivent être abrégées.

(1) V. Despagnet, *Droit international public*, n° 406.

Il y a à tenir compte aussi du fait d'une progression graduelle et constante dans l'établissement de l'autorité de l'occupant, ou, à l'inverse, d'un arrêt dans cette marche et surtout d'un recul faisant présumer l'abandon, pour décider que les prétentions d'un Etat rival doivent être ou repoussées ou admises.

Quand il est établi que la Puissance protectrice se refuse à acquérir, au moins graduellement, la totalité des droits souverains, on doit considérer la souveraineté comme vacante, car la paix ne pourrait pas être maintenue dans un pays, si le pouvoir y appartenait à la fois à plusieurs Etats concurrents.

La souveraineté collective exige, en effet, un partage régulier des droits de la puissance publique, comme dans le protectorat politique, et ne peut se concevoir avec des prétendants en conflit perpétuel.

Il faut donc souscrire à la proposition suivante :
« L'Etat qui empêche tous les autres Etats d'établir le gouvernement requis par les conditions diverses de la région, doit lui-même établir ce gouvernement... Jamais des pouvoirs équivalant à la souveraineté territoriale ne pourraient être conservés, si l'on persistait à ne pas accomplir les devoirs corrélatifs. » Le même auteur conclut avec raison que le protectorat des pays civilisés se trouve, au point de vue des conditions à remplir, « sur la même ligne que le commencement de titre à la souveraineté territoriale (1). »

(1) Westlake, *op. cit.*, pp. 195, 197.

III. — FIN DE L'OCCUPATION EN PROTECTORAT

Cet état de choses, essentiellement provisoire, peut finir, soit par un abandon qui rend le pays protégé *territorium nullius*, soit par une transformation du protectorat en pleine souveraineté. Il peut arriver aussi que les droits du protecteur passent, sans changer de nature, en de nouvelles mains.

a) L'abandon est possible ici, comme en matière d'occupation complète, et même, généralement, il semble plus naturel d'abandonner un droit de protectorat qu'un droit de pleine souveraineté; car le premier peut n'avoir été établi qu'à titre de simple essai.

La *derelictio* constituera parfois une violation de promesse à l'égard des populations indigènes; mais, même dans ce cas, elle n'en produirait pas moins, en droit international, son effet destructif du régime antérieur: le champ serait derechef ouvert à de nouvelles prises de possessions. L'Etat, premier occupant, aurait perdu ses prérogatives, tout en conservant les responsabilités que la brusque désertion de ses devoirs lui aurait fait encourir.

Un abandon plus rationnel consiste à reconnaître au territoire protégé, devenu civilisé, une pleine indépendance. Ici, la souveraineté, loin d'être détruite, est, au contraire, constituée avec tous ses éléments naturels, mais pour être remise au pays lui-même.

C'est l'émancipation après la tutelle.

b) L'occupation incomplète qui résulte du pseudo-protectorat peut aussi se transformer en occupation

parfaite, c'est-à-dire à titre de pleine souveraineté, au profit de l'Etat protecteur.

Le territoire prend alors la condition d'une colonie, souvent avec un régime spécial dans lequel sont utilisées les institutions et les autorités indigènes.

Cette survivance des formes primitives, même après que l'annexion a été substituée à la protection, autorise à qualifier ce régime du nom de « protectorat administratif ».

c) Parfois un Etat succède à un autre dans la jouissance des droits de protectorat et dans les obligations qui les accompagnent. Il y a alors cession opérée entre deux Etats, relativement aux droits acquis de souveraineté partielle, et au droit de priorité pour les acquisitions à venir, tout comme il peut y avoir, entre deux Puissances, des cessions portant sur la pleine souveraineté.

Cette transmission conventionnelle d'un droit de protectorat, fût-elle contraire aux engagements pris avec les indigènes, et par conséquent aux devoirs du cédant, produirait néanmoins son plein effet.

§ 2

LE PROTECTORAT ADMINISTRATIF

Nous appelons ainsi le régime qui a pour effet de maintenir dans un territoire incorporé à un Etat, les institutions indigènes, en tant qu'elles sont conciliables

avec l'autorité de la Puissance souveraine, au lieu d'y introduire le fonctionnement de l'administration coloniale ordinaire (1).

On voit ce que ce système de protectorat n'a aucunement rapport au droit international, et rentre dans l'ordre des questions de législation intérieure. Nous en parlerons simplement pour montrer qu'il ne se rapproche que par les dénominations et certaines apparences extérieures, du protectorat véritable.

I. — ETABLISSEMENT DU PROTECTORAT ADMINISTRATIF.

Le protectorat administratif ou interne repose, comme toutes les institutions d'une origine purement nationale, sur la volonté du législateur d'un Etat et non sur une convention internationale. Une conséquence immédiate à en tirer, c'est que le protectorat administratif peut être organisé dans une possession, par une mesure de l'autorité nationale seule, sans qu'il soit besoin d'une notification diplomatique, sauf l'application de la règle du Congrès de Berlin, s'il s'agit d'une occupation nouvelle sur les côtes africaines; c'est encore, qu'il peut

(1) Un système analogue a été suivi par l'Allemagne, dans sa politique coloniale, à l'égard des pays protégés, considérés par elle comme des *provinces transmarines* (V. Stengel : *Constitution et administration des colonies allemandes. Rev. droit publiqu. et s. polit.* mars-avril 1895.) La combinaison adoptée par le gouvernement de l'Empire s'exerce, qu'il s'agisse d'occupation de territoires, *res nullius* au point de vue de la souveraineté, ou qu'il s'agisse d'occupation de territoires, dont les chefs ont aliéné leur souveraineté entre les mains des représentants de l'Empire. Son but réel est de régler les charges de la souveraineté en proportion des avantages qu'elle procure, et de n'engager la responsabilité du protecteur que dans la mesure où ses intérêts politiques et économiques l'exigent.

être modifié, transformé, supprimé, au gré de la même autorité, sans qu'aucun Etat étranger puisse élever des protestations ni intervenir.

En fait, le point de départ de cette organisation se trouve dans des traités passés avec les chefs du pays non civilisé où le protectorat est établi.

Ces traités règlent souvent les attributions respectives des autorités de la métropole et des chefs indigènes, garantissant à ceux-ci leurs dignités, leurs revenus et une large partie de leurs pouvoirs; leur conservent des droits de juridiction, et souvent aussi, sont intitulés officiellement « traités de protectorat ».

Par suite, ils ne se distinguent guère, en apparence, des conventions par lesquelles s'établit entre deux Etats un protectorat de droit des gens. Mais ce n'est là qu'une apparence, puisque, nous le supposons, le pays dont il s'agit ne constitue pas un Etat et que ses chefs sont impuissants à stipuler au nom d'une souveraineté dont ils n'ont ni la jouissance effective, ni même d'ordinaire la simple notion.

De ces traités naissent sans doute des obligations pour la Puissance qui prend possession du pays en souscrivant des engagements, mais elle ne doit compte à aucun Etat des changements qu'elle croirait devoir introduire, même à l'encontre de ses promesses, dans son administration intérieure.

Quand un protectorat de droit des gens disparaît par l'annexion du pays protégé au pays protecteur, il est possible, et il est même très naturel, de recourir au protectorat administratif pour gouverner le territoire annexé, afin que la population s'aperçoive moins du

changement de souveraineté. C'est ce qui s'est produit pour Madagascar.

On sait qu'après la prise de Tananarive, le 30 septembre 1895, et la soumission de la reine Ranavaloa, on voulut d'abord rétablir le régime du protectorat politique, en en resserrant toutefois les liens.

Une partie de l'opinion, frappée des inconvénients de ce système, réclamait l'annexion. Pour concilier des tendances divergentes, le gouvernement français prit parti, quelque temps, pour un système « mixte », assez difficile à définir, et appelé à produire : l'*annexion* au point de vue extérieur, et le *protectorat* au point de vue intérieur.

La base de cette combinaison était l'*acte de soumission* signé par la reine, le 18 janvier 1896, en présence du résident général, et qui constatait la prise de possession de l'île par la France. Une notification diplomatique porta ce fait officiellement à la connaissance des Puissances, et un ordre du jour, voté par la Chambre des députés, approuva « la notification faite aux Puissances étrangères concernant la prise de possession définitive de Madagascar. »

Depuis lors, le gouvernement, renonçant à une dénomination trop compliquée du nouveau régime, s'est attaché à l'idée unique et simple de l'annexion. Mais il reste certain qu'on utilise, en fait, l'organisation indigène pour l'administration intérieure du vaste territoire malgache. C'est bien là du protectorat *administratif*, tel que nous l'avons défini, car les autorités locales tiennent leurs pouvoirs non de l'ancien État indigène, mais uniquement de la France.

II. — EFFETS DU PROTECTORAT ADMINISTRATIF.

a) *Condition du territoire au point de vue international.*

Nous avons vu que ce territoire est *annexé*, et que si le régime auquel sont soumis les personnes et les biens n'est pas le même que celui de la métropole, c'est, comme le fait se produit dans beaucoup de colonies, parce que le législateur a jugé à propos de s'approprier certaines institutions locales, et de déléguer quelque chose de ses pouvoirs souverains à ceux-là même qui avaient exercé avant lui l'autorité dans le pays.

Il va sans dire que, dans un territoire considéré comme partie intégrante du sol national, l'Etat agrandi sera naturellement amené à supprimer, avec moins de ménagements que dans un pays soumis au protectorat politique, les coutumes qui répugnent le plus à une nation civilisée. Cette observation s'applique notamment à la question de l'esclavage.

b) *Droits et devoirs de l'Etat souverain.*

En sa qualité de souverain unique, l'Etat qui a établi sur un territoire le protectorat administratif, dispose en maître et sans contrôle.

On sait, par exemple, que les traités passés avec les indigènes ne lui imposent pas d'obligations d'un caractère international.

Mais il ne faut pas perdre de vue que les territoires où s'exercera un protectorat de cette nature, se trouveront souvent compris dans le champ d'application de certains grands traités, internationaux ceux-là, et jouissant de

la sanction ordinaire des contrats entre Etats, traités par lesquels les Puissances signataires se sont engagées à prendre des mesures administratives déterminées, dans l'intérêt général.

c) Effets du protectorat administratif à l'égard des Etats étrangers.

Ils se résument dans ce principe, que les Etats étrangers ne doivent connaître que la Puissance unique à laquelle le territoire a été annexé, et ne peuvent invoquer contre elle aucun droit, du chef du gouvernement local, qui n'a pas d'autorité propre.

Ainsi, les conventions passées avec des rois indigènes, depuis l'annexion, et qui contiendraient cession de droits souverains à des Etats étrangers, seraient sans aucune valeur. Le gouvernement local n'a que des pouvoirs délégués, qui n'entrent pas en ligne de compte au point de vue international.

III. — FIN DU PROTECTORAT ADMINISTRATIF.

La fin de ce protectorat ne peut pas intéresser le droit international. De quelque façon qu'elle se produise, elle ne saurait ressusciter l'état de choses antérieur, comme cela peut arriver au contraire, lorsque prend fin un protectorat du droit des gens.

Le plus souvent le protectorat administratif ne disparaîtra que pour être remplacé par l'administration directe, préparée graduellement par le premier régime, qui aura servi à opérer une certaine transformation des éléments indigènes.

On pourrait souhaiter cependant que, dans le cas où cela serait utile, le régime du protectorat politique

fût rendu possible par la création d'un Etat mi-souverain. Une marche, prudemment progressive, pourrait conduire plus tard le nouvel Etat à l'émancipation, si la sagesse de la Puissance protectrice lui conseillait, le moment venu, de donner au monde ce louable exemple.

CONCLUSION

Les expressions *protection internationale* et *protectorat* sont prises souvent dans des sens différents, et on ne peut, par conséquent, porter une appréciation d'ensemble sur les situations très diverses qu'elles servent à désigner.

Quand la *protection* ou le *protectorat* intéresse deux personnes internationales, c'est-à-dire est établi entre un Etat protecteur et un Etat protégé, on se trouve en présence d'un ordre de rapports, relevant directement du droit des gens, qui ont leur fondement dans une convention diplomatique et ne peuvent pas être modifiés sans le consentement des deux parties.

La *protection* simple, qui semble délaissée de nos jours, offrait l'avantage de respecter l'indépendance du protégé, tout en procurant un appui à sa faiblesse. Elle a fini, sans doute, par paraître trop peu avantageuse pour le protecteur, dont elle engage la conduite à venir, sans lui assurer, en retour, la direction politique du protégé.

Le *protectorat*, proprement dit, place, au contraire, le protégé dans une subordination non seulement nomi-

nale, mais effective; et le constitue Etat mi-souverain. Suivant que le protectorat s'exerce sur une nation d'égale civilisation ou sur une nation non civilisée, il prend des formes et produit des effets très différents.

Dans le protectorat entre Etats également civilisés, la domination de l'un sur l'autre étant à peu près l'unique raison d'être de ce rapport, il ne faut y voir qu'une combinaison bâtarde et équivoque et une anomalie dans l'histoire des nations. Il n'y a pas lieu de regretter l'abandon dans lequel cette combinaison est tombée.

Quant au protectorat d'un Etat civilisé sur un peuple barbare, cette forme nouvelle de la mi-souveraineté n'a rien, suivant nous, que de conforme aux principes et à l'intérêt bien entendu des Etats, et elle est appelée à prendre une place de plus en plus grande dans le droit international, jusqu'au jour où notre civilisation, pénétrant au sein des continents les plus déshérités, aura achevé son œuvre de relèvement et de rapprochement des peuples.

La nation faible et ignorante a besoin du secours d'une nation forte et éclairée. Si cet appui, qui ne peut, d'ordinaire, être prêté d'une façon désintéressée, place le pays qui en bénéficie, dans une inévitable subordination par rapport à son protecteur, il ne faut pas perdre de vue que les avantages de la vie civilisée compensent largement les sacrifices que peut faire le protégé du côté de son indépendance.

En définitive, ce que le philosophe et le jurisconsulte doivent considérer, par-dessus tout, dans le pacte qui attache un Etat barbare à la fortune d'un Etat civilisé,

c'est bien moins l'être idéal, qui représente la nation protégée dans la liste des Etats, que les populations elles-mêmes que ce concept personnifie.

Si l'Etat subit une situation humble et subordonnée, les individus, qui le composent, s'élèveront peu à peu, d'une condition, souvent misérable, à la dignité d'hommes libres et de citoyens. Les coutumes barbares, transmises par leurs ancêtres, auront fait place, sans changement violent, par des transitions ménagées avec soin, à des lois libérales, imprégnées des sentiments de justice et d'humanité qui caractérisent toute civilisation véritable.

Reste le protectorat qualifié par nous de « *colonial* » et où n'existe pas d'Etat protégé, mais seulement l'action expansive et protectrice d'une Puissance civilisée sur un pays sauvage, soit en voie d'être acquis graduellement, au cas d'occupation en protectorat, soit déjà totalement acquis, au cas de protectorat administratif.

Cette situation n'intéresse véritablement le droit international que dans le premier cas, pour le règlement des prétentions respectives de divers Etats sur un même territoire.

Dans les deux hypothèses, du reste, ne peut-on pas dire, sans tomber dans un optimisme exagéré, que la cause de l'humanité a gagné quelque chose au développement de ce mode de protection ?

L'*occupation en protectorat*, malgré les abus qu'elle peut entraîner, aura ouvert le passage à bien des réformes libératrices.

Quant au régime du *protectorat administratif*, introduit dans des territoires pleinement occupés et incor-

porés, il a fait plus, assurément, pour l'expansion européenne, que le fonctionnarisme colonial.

N'est-il pas permis d'ajouter que la France, avec les qualités et les aptitudes naturelles de sa race, est particulièrement appelée à civiliser par le protectorat ?

Vu :

Le Président,

Fernand BONNEVILLE.

Vu :

Le Doyen,

BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :

Dijon, le 6 juillet 1896.

Le Recteur,

Gaston BIZOS.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages.
AVANT-PROPOS	4

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

NOTIONS HISTORIQUES

§ 1. — Antiquité.....	9
§ 2. — Moyen âge et époque monarchique.....	27
§ 3. — Epoque moderne.....	42

DEUXIÈME PARTIE

LA PROTECTION INTERNATIONALE EN GÉNÉRAL

§ 1. — La protection internationale <i>lato sensu</i>	49
§ 2. — La protection simple ou sauvegarde d'un Etat.	60
§ 3. — Le protectorat proprement dit.....	61
§ 4. — L'occupation à titre de protectorat.....	64
§ 5. — Le protectorat administratif.....	66

LIVRE PREMIER

PROTECTION SIMPLE OU SAUVEGARDE

NOTIONS GÉNÉRALES

Origines... ..	69
Définition	71
Différence entre la protection et la garantie.....	71
Différence entre la protection et la vassalité.....	73
Différence entre la protection simple et le protectorat moderne.....	77

SECTION I

ÉTABLISSEMENT DE LA PROTECTION

But de la protection.....	77
Base du rapport de protection.....	79
Capacité des parties.....	79
Forme de la convention de protection	81
Dénomination.....	83
Principales clauses :	
1. — Clauses relatives à l'étendue de la protection quant aux personnes et aux biens.....	85
2. — Clauses relatives aux cas où la protection sera due.....	86
3. — Clauses relatives à la durée de la protection...	87
4. — Clauses relatives aux moyens de protection....	88
5. — Clauses garantissant l'exécution des obligations du protecteur.....	91
6. Clauses garantissant l'indépendance du protégé...	92
7. — Clauses relatives aux devoirs du protégé.....	95

SECTION II

EFFETS DE LA PROTECTION

I. — La personnalité internationale du protégé survit à l'établissement de la protection.....	100
II. — L'Etat protégé est investi de la plénitude de la sou- veraineté :	
<i>a</i>) Souveraineté extérieure	100
<i>b</i>) Souveraineté intérieure.....	102
III. — L'Etat protégé reçoit, du fait de la protection, un certain accroissement de forces	103
IV. — L'Etat protégé subit, au contraire, au point de vue honorifique une certaine diminution.....	104
V. — Les droits des Etats tiers demeurent intacts.....	105

SECTION III

FIN DE LA PROTECTION

<i>a</i>) Echéance du terme	105
<i>b</i>) Événement de la condition résolutoire.....	105
<i>c</i>) Le consentement mutuel.....	107
<i>d</i>) L'impossibilité d'exécution.....	108

LIVRE II

LE PROTECTORAT DU DROIT DES GENS

NOTIONS GÉNÉRALES.

Définition.....	109
Comparaison.....	109

SECTION I

ÉTABLISSEMENT DU PROTECTORAT

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES DU DROIT THÉORIQUE.....	116
§ 1. — La convention de protectorat.....	118
Eléments essentiels.....	122
Eléments naturels.....	125
Eléments accidentels.....	127
§ 2. — Capacité des parties.....	133
Capacité de l'Etat pupille.....	134
Capacité de l'Etat tuteur.....	136
Conditions requises par la Constitution des Etats....	142
§ 3. — Le droit des Etats tiers.....	146

CHAPITRE II

RÈGLES DU DROIT CONVENTIONNEL.....	148
------------------------------------	-----

SECTION II -

EFFETS DU PROTECTORAT

Division.....	151
---------------	-----

CHAPITRE PREMIER

LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE DE L'ÉTAT PROTÉGÉ.	153
§ 1. — Droits de souveraineté retenus par le protégé....	155
§ 2. — Droits de souveraineté délégués à l'Etat protecteur.	163

CHAPITRE II

DROITS ET DEVOIRS RESPECTIFS DE L'ÉTAT PROTECTEUR	
ET DE L'ÉTAT PROTÉGÉ.....	185
§ 1. — Droit de conservation.....	191
§ 2. — Droit de légation et de consulat.....	197
§ 3. — Droit de conclure des traités.....	212

§ 4. — Droit d'extension territoriale.....	218
§ 5. — Pouvoir constitutionnel.....	220
§ 6. — Pouvoir législatif.....	224
§ 7. — Pouvoir exécutif et administratif.....	234
§ 8. — Pouvoir judiciaire.....	240

CHAPITRE III

EFFETS DU TRAITÉ DE PROTECTORAT A L'ÉGARD DES ÉTATS TIERS

§ 1. — Etats tiers ne pouvant invoquer aucun droit particulier.....	250
§ 2. — Etats tiers pouvant invoquer un droit particulier.....	254

SECTION III

FIN DU PROTECTORAT	260
--------------------------	-----

LIVRE III

LE PROTECTORAT COLONIAL

NOTIONS GÉNÉRALES.....	267
§ 1. — <i>L'occupation à titre de protectorat</i>	270
I. — Etablissement de l'occupation en protectorat...	274
II. — Effets de l'occupation en protectorat.	
a) Condition du territoire protégé au point de vue international.....	283
b) Droits et devoirs de l'Etat occupant en protectorat.....	284
c) Effets de l'occupation en protectorat à l'égard des Etats étrangers.....	288
§ 2. — <i>Le protectorat administratif</i>	294
III. — Fin de l'occupation en protectorat	293
I. — Etablissement du protectorat administratif....	295
II. — Effets du protectorat administratif.	
a) Condition du territoire au point de vue international.....	296
b) Droits et devoirs de l'Etat souverain.....	298
c) Effets du protectorat administratif à l'égard des Etats étrangers.....	992
III. — Fin du protectorat administratif.....	298
CONCLUSION	301
TABLES DES MATIÈRES	305
INDEX ALPHABÉTIQUE	309

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Abandon de juridiction, 103, 133, 241, 246.
Abomey, 214, 223. (V. *Dahomey*.)
Abstention (Promesse d'), 137, 148.
Abyssinie, 128, 130, 150, 244.
Adhérance, 34, 83.
Affaires extérieures (V. *Souveraineté extérieure*).
Africaine (Conférence) de Berlin. (V. *Conférence de Berlin*).
Alger, 114.
Alliance chez les Romains, 14. (V. *Fœdus*.)
Alliance égale, 111.
Alliance offensive et défensive, 194.
Amicitia, 12, 13, 24.
Andorre, 115.
Annam, 46, 125, 128, 132, 213, 222, 225, 227, 235, 236.
Annexion, 107, 146, 256, 294, 296.
Antiquité, 9.
Arbitrage, 17, 193.
Arménie, 56.
Armoiries, 156.
Avouaison, 83.

B

Belligérance, 163.
Bokhara, 44, 205.
Bologne, 36.
Bons offices, 193.
Bosnie, 115.
Bouillon, 37, 90, 92, 94, 97.
Bouthan, 45.
Bulgarie, 76, 134.

C

Cambodge, 46, 132, 213, 222, 225, 231, 236.
Cambrai, 36, 80.
Capitulations, 206, 241, 258.
Catalogne, 37, 87, 88.
Cerdagne, *ibid.*
Cérémonial, 156.
Chose jugée, 167.
Chrétienté, 30.
Christianisme, 28.
Chypre, 115.
Civitates liberae, 24.
Civitates foederatae, 22.
Cracovie, 43, 120, 125, 129, 130, 135, 223, 225.
Colmar, 38, 81, 88, 89, 95.
Compétence civile et commerciale, 241, 246.
Compétence criminelle, 167, 247.
Condominium, 115.
Confédération, 84, 110.
Confédération germanique, 110.
Confédération du Rhin, 41, 85.
Confédération suisse, 40, 84.
Conférence de Berlin, 150, 252, 274, 290.
Conférence de Bruxelles, 231, 279.
Confiscation, 75, 107.
Conflits de législation, 173.
Conservation (Droit de), 191.
Constitution, 143, 174, 220.
Consulat (Droit de), 177, 207.
Consulat actif, 177, 209, 211.
 — *passif*, *ibid.*
 — V. *Exequatur*, *Protection*, *Droit de consulat*.

Convention de protection, 79.

Convention de protectorat, 118.

Contentieux administratif, 238, 239.

D

Dahomey 46, 60, 145, 247.

Dantzig, 35, 40.

Délits politiques, 245.

Désertion, 169, 245.

Dettes de l'Etat protégé, 176.

Diégo-Suarez, 132.

Douanes, 166, 179, 229.

Drapeau, 156.

Droit conventionnel, 148, 252, 274, 281.

Droits acquis à des Etats tiers, 79, 104, 148.

E

Egypte, 76, 113, 115, 134, 159.

Empire romain, 25.

Empire d'Orient, 28.

Empire d'Allemagne, 31, 79, 80.

Equilibre, 32, 255.

Esclavage, 230, 298.

Eslingen, 88.

Ethiopie, V. *Abyssinie*.

Etrangers, V. *Compétence*.

Exécution des jugements, 150, 250.

Exequatur des consuls, 177, 211, 253.

Exequatur des jugements, 168, 249.

Extension territoriale (Droit de), 218.

Extradition, 166, 171, 179, 196.

F

Fœdus, 14; — *œquum*, 18; — *iniquum*, 18, 19.

Fidélité, 75, 98, 107.

Fraternité des peuples, 29.

Foi et hommage, 70, 73, 76.

G

Garantie, 71, 111.

Gênes, 33, 81, 84, 87, 219.

Guerre (Droit de), 101, 161, 179; guerre entre le protégé et un Etat tiers, 162; — entre le protégé et le protecteur, 163; — entre le protecteur et un Etat tiers, 165; — défensive, 162; offensive, 162.

H

Harrar, 142.

Hindoustan, V. *Indes*.

Hinterland, 254, 273.

Herzégovine, 115.

Hollande, 41, 47.

Hombourg, 38, 86, 90.

Hommage, 70, 76.

Honneurs, 100, 104; — royaux, 156.

Hospitalité, 9.

Hospitium publicum, 12.

I

Immunités, 158.

Incorporation, 109, 147, 256.

Indes, 42, 44, 159.

Intervention, 55, 148.

Investiture, 73, 113.

Ioniennes (Iles), 43, 120, 125, 127, 129, 180, 223, 225.

J

Java, 47.

Johore, 159.

Jugements, 168, 249.

Juifs, 15.

Juridiction, V. *Compétence*, *Pouvoirs judiciaires*.

Juridiction indigène, 246.

Juridiction du protecteur, 242.

K

Khiva, 44, 205.

L

Légation (Droit de), 74, 100, 197; — actif, 177, 201, 205; — passif, 177, 201, 206.

Liberté religieuse, 230.
Litispendance, 167.
Lucerne, 31.

M

Madagascar, 46, 60, 67, 121, 128, 213, 225, 242, 244, 256, 297.
Malacca (Presqu'île de), 159.
Mantoue, 36, 80, 87, 91.
Maroc, 55, 114.
Milan, 35.
Médiation, 193.
Médiation (Acte de), 41, 84.
Meklembourg, 38, 81, 86, 91, 94.
Metz, 36, 79, 80, 83, 93.
Modène, 38, 86, 89, 92, 98.
Moderne (Epoque), 42.
Moldavie, 43, 56, 76, 120.
Monaco, 34, 41, 82, 89, 90, 91, 94, 219.
Monarchique (Epoque), 31.
Monnaies, 157, 179, 229.
Monroë (Doctrine de), 255.
Monténégro, 43.
Moyen âge, 27.

N

Naples, 70, 76.
Nationalité du territoire, 165; — des biens, 170; — des navires, 170; des personnes physiques, 171; — des personnes morales, 172.
Nationaux de l'Etat protecteur, 242; — de l'Etat protégé, 246.
Nepâl, 45.
Neutralité, 129, 164, 253; — perpétuelle, 135, 137.
Neutralisation (clause de), 140, 142.
Nom, 155.
Notification, 147, 150, 297.
Nouvelles-Hébrides, 141.

O

Occupation en souveraineté, 47, 207, 219, 293; — en protectorat, 47, 58, 64, 151; — Etablissement, 273; — Effets, 282; — Fin, 293.

Occupation militaire (Droit d'), 90, 112, 193.
Ordres de chevalerie, 157.

P

Pape, 29, V. *Saint-Siège*.
Patrimoine de l'Etat protégé, 176.
Pavillon, 156.
Pension, 70, 92, 96.
Personnalité de l'Etat protégé, 100, 153.
Philipsbourg, 81, 94.
Piraterie, 230.
Pogglizza, 35.
Préséance, 75, 104, 156.
Propriété foncière, 232.
Protection diplomatique, 195, 243.
Protection internationale, définition, 5, 49.
Protection simple ou Sauvegarde, 57, 60, 69. — Définition, 57, 71. — Etablissement, 77. — Effets, 99. — Fin, 105.
Protection (Lettres de), 81, 93.
Protectorat du droit des gens. — Définition, 51. — Etablissement, 116. — Effets, 151. — Fin, 260.
Protectorat administratif, 59, 66, 269, 294. — Définition, 294. — Etablissement, 295. — Effets, 298. — Fin, 299.
Protectorat colonial, 6, 58, 154, 267.
Proxénie, 10.
Pouvoir constitutionnel, 174, 220.
Pouvoir exécutif et administratif, 103, 175, 234.
Pouvoir législatif, 103, 175, 224.
Pouvoir judiciaire, 103, 240.
Pseudo-protectorat, 58, 65, 277.

R

Rang, 156.
Reconnaissance d'un protectorat, 147.

Représentation de l'Etat protégé, 154, 189, 217.

Renonciation (Clause de), 140.

Résident, 201; son rôle, 202.

Rome, Protection romaine, 26.

Roussillon, 37, 87.

S

Sacrifices humains, 230.

Saint-Jean de Jérusalem (Ordre de), 31.

Saint-Marin, 34, 78.

Saint-Siège, 30, 70, 76, 78.

Samoa, 142.

Sauvegarde, 31, 32, 60, 69, 83.

Sedan (V. *Bouillon*), 91, 97.

Seigneur, Seigneurie, 33, 74, 83.

Serbie, 43, 56.

Siam, 142.

Société (Iles de), V. *Tahiti*.

Soudan, 60.

Souverain-Pontife, 29. V. *Saint-Siège*.

Souveraineté extérieure, 100, 176, 190.

Souveraineté intérieure, 102, 190.

Sphère d'influence, V. *Zone*.

Statut personnel, 229, 232, 244, 248.

Strasbourg, 39, 84.

Sud-Africaine (République), V. *Transvaal*.

Sumatra, 47.

Suzeraineté, 73, 112.

Swaziland, 137, 219, 261.

T

Tahiti, 45, 132, 134, 157, 179, 185, 213, 223, 225, 227, 236, 264.

Titre, 155.

Transylvanie, 38, 82, 85.

Transvaal, 113, 137, 261.

Trèves, 37, 80, 82, 88, 94.

Tribut, 96, 114.

Tripoli, 114.

Toul, 36, 80.

Traité d'hospitalité, 9; — de protection, 77; — de protectorat, 118; — avec des chefs de pays sauvages, 123, 280, 296; — de commerce, 167, 179, 216; — Conclusion des traités 101, 177, 212.

Traite des nègres, 230.

Trois-évêchés, 83.

Tunis, Tunisie, 36, 45, 114, 126, 127, 131, 156, 160, 178, 222, 227, 232, 233, 243, 247, 257.

Turquie, 113, 121 (Chrétiens de) 55.

U

Union réelle, 110.

Ultimatum, 165, 193.

V

Valachie, 43, 56, 76, 120.

Valais, 39, 130.

Vassalité, 70, 73, 112, 134, 137.

Verdun, 36, 80.

Veto (Droit de), 177, 184.

W

Waldeck, 116.

Wallis (Iles), 157, 213, 236.

Wurtemberg, 38, 90.

Z

Zanzibar, 116, 141, 149.

Zone d'influence, 138, 149, 254, 273.

